FRC3
20961

DE L'ESPRIT
DE LA
CONSTITUTION
QUI CONVIENT A LA FRANCE,
ET
EXAMEN DE CELLE DE 1793.

Case
FRC
21201

La liberté publique et individuelle ne peut exister, sans une garantie suffisante et réciproque des droits des gouvernés et des fonctions des gouvernans, et sans l'accord le plus intime de l'esprit de la constitution et de celui de la législation. --- *Avant-propos*, page 1.

PAR J. J. LENOIR-LAROCHE.

A PARIS,
Chez AGASSE, rue des Poitevins, n°. 18.

L'an troisieme de la République Française.

THE NEWBERRY
LIBRARY

AVANT-PROPOS.

Les réflexions que l'on publie aujourd'hui, et dont quelques fragmens ont paru dans un recueil périodique (1), devaient faire partie d'un ouvrage plus étendu, où, après avoir posé les principes de la liberté et de l'ordre social, et examiné l'abus étrange que l'on a fait des *mots* et des *choses* dans le cours de la révolution, l'auteur rapprochait de ces principes la constitution de 1791, et celle de 1793, et tâchait de prouver que la liberté publique et individuelle ne peut exister, sans une garantie suffisante et réciproque des droits des gouvernés et des fonctions des gouvernans, et sans l'accord le plus intime de l'esprit de la constitution, et de celui de la législation; conditions que ne remplit aucun de ces actes constitutionnels.

L'embarras qu'éprouve en ce moment l'impression des ouvrages-volumes, et le desir de contribuer à l'éclaircissement de

(1) *Mercure Français* de floréal.

plusieurs questions soumises à l'examen de la commission des onze, ont déterminé l'auteur à détacher de son ouvrage, les idées qui vont plus directement à ce but, et à leur donner une forme plus précise et plus abrégée. On s'appercevra aisément qu'elles ont été tracées avec rapidité, et sans aucun travail d'amour-propre. Qu'importe la vanité de l'écrivain, quand le citoyen n'est inspiré que par le desir d'être utile ?

Quoique la constitution de 1793 soit depuis long-tems jugée, par ceux qui ont calculé les longues erreurs de la révolution, il est encore, pour un grand nombre d'esprits, tant de préjugés à détruire ; l'exagération des principes a produit un si grand déplacement dans les idées politiques, qu'on a cru qu'il n'était pas inutile de soumettre cette constitution à une analyse sévere, et de marquer les écueils dont elle est semée, afin de pouvoir les éviter dans une rédaction nouvelle. L'auteur n'a pas eu la présomption d'ordonner un plan détaillé et complet de constitution et de gouver-

nement; il n'a eu en vue que d'indiquer l'*esprit* de celle qui peut convenir à la France, et de placer quelques jallons sur la route que doivent parcourir nos législateurs. Il ne donne pas ses opinions comme une regle, mais comme un moyen d'appeler l'attention et le secours des lumieres sur des intérêts qu'il regarde comme une propriété commune. Il supplie qu'on dépose, avant de lire, tout esprit de prévention et de parti. Nous avons fait assez de fautes pour avoir acquis le droit d'en parler avec franchise, et sur-tout de les réparer. Le moment doit être venu de stipuler pour la raison et le bonheur public, après avoir si long-tems stipulé pour les passions et le délire.

Que les royalistes ne viennent pas souiller nos pensées de leurs coupables espérances. On sait combien ils sont prompts à profiter de ce qui peut servir leurs projets. Ils critiquent la constitution de 1793, parce qu'ils veulent la royauté. Nous la critiquons, parce que nous voulons la république, fondée sur des principes solides et un gouver-

nement durable. Entr'eux et nous, il n'y a rien de commun, ni pour les intentions, ni pour le but; l'auteur a suffisamment énoncé sa profession de foi dans la seconde partie de cet écrit; il regarde le rétablissement de la royauté comme une des plus grandes calamités de son pays, et comme le signal d'une guerre civile, dont il serait impossible de calculer les suites effrayantes. Le meilleur moyen de prévenir cette horrible catastrophe, c'est de donner à la France une constitution qui la préserve des malheurs de l'anarchie, et des vengeances du despotisme.

DE L'ESPRIT
DE LA
CONSTITUTION
QUI CONVIENT A LA FRANCE,
ET
EXAMEN DE CELLE DE 1793.

On parle beaucoup de *lois organiques* de la constitution. J'avoue que je ne puis me faire une idée bien nette de ce que l'on entend par ces mots. Il me semble qu'une constitution doit trouver en elle-même les regles de son organisation, ou bien elle est incomplette. Qu'est-ce qu'une constitution, qui pour exister aurait besoin d'un supplément qui lui est étranger? Ce supplément fera-t-il, ou ne fera-t-il pas partie de la constitution? Au premier cas, il est plus simple de la refondre. Dans le second, ces lois organiques ou supplémentaires pouvant être changées, modifiées ou supprimées par les législatures, la constitution resterait avec ses défauts et son insuffisance.

Il est aisé d'appercevoir la cause de cet étrange

embarras. D'une part, il y avait dans la Convention un parti qui croyait, ou tâchait de faire croire, qu'on ne pouvait et qu'on ne devait toucher en rien à la constitution, tandis que l'autre était fermement convaincu qu'elle ne peut subsister, telle qu'elle est, sans amendement. Pour ménager ces préventions feintes ou réelles, il a fallu recourir à une mesure qui, sans effaroucher les uns, remplît le vœu des autres, et cette mesure, on l'a enveloppée du nom de *lois organiques*. Il est tems de renoncer à ces *chemins de traverse*, et d'aller franchement au but ; *peut-on et doit-on refaire la constitution de* 1793 ?

Les rigoristes amateurs des formes, et ceux qui préferent la *lettre* qui tue, à l'*esprit* qui vivifie, alleguent que cette constitution a été *sanctionnée* et *acceptée* par le peuple en assemblées primaires, et que par-là elle a acquis un caractere d'irrévocabilité.

Il est facile de répondre à cette objection.

1°. J'en appelle à tous les Français de bonne foi ; est-ce bien une acceptation libre, volontaire, complette et raisonnée, que cette formalité illusoire qu'on ose présenter comme la sanction du Peuple Français ? A-t-on oublié qu'elle fut l'ouvrage, non de la Convention *entiere*, mais d'une minorité qui venait de violer la représentation nationale ; qu'elle fut improvisée

si brusquement, qu'elle fut faite, imprimée et adoptée en moins de quinze jours, sans examen ni discussion ; que lorsqu'elle fut envoyée aux assemblées primaires, le régime de l'oppression et de la terreur en avait écarté une foule de bons citoyens, qui avaient cependant droit d'émettre leur vœu sur l'acte le plus important qui pût les intéresser ; et que là elle fut adoptée en masse, ou plutôt commandée à l'acceptation, sans qu'on permît de discuter le moindre article ?

2°. Si les circonstances qui ont précédé, accompagné et suivi la rédaction et l'acceptation de l'acte constitutionnel, ne suffisent pas pour réduire cette formalité à sa juste valeur, doute-t-on que le peuple n'ait le pouvoir d'annuller lui-même un consentement si peu libre et si incomplet ? Qu'aura-t-on à objecter, si des pétitions nombreuses provoquent la rédaction d'un nouvel acte constitutionnel, pour laquelle on suppose que la Convention n'est pas suffisamment autorisée.

3°. La Convention, en s'occupant de ce projet, que ferait-elle autre chose qu'exercer une simple initiative ? En dernière analyse, n'est-ce pas toujours les assemblées primaires qui examineront, ratifieront, ou rejetteront son projet ?

Rien ne s'oppose donc à ce que la Convention

puisse perfectionner son ouvrage, c'est-à-dire, remplir l'objet le plus essentiel de sa mission. Mais cette *faculté* se change en *devoir*, s'il est vrai que la constitution de 1793, loin de donner à la France un gouvernement solide, ne soit propre au contraire qu'à exposer la liberté à de continuels orages. Eh ! qui peut mieux apprécier cette constitution, en marquer les défauts ou les omissions, que ceux qui, instruits par une longue et périlleuse expérience, ont appris à connaître le danger des factions, les fureurs populaires, l'abus des résolutions trop précipitées, les excès ou les faiblesses du gouvernement ? S'ils ont la conviction que l'acte constitutionnel est imparfait, par quelle vaine et coupable superstition n'oseraient-ils pas en présenter un meilleur au Peuple Français ? Est-ce donc une chose si indifférente au bonheur d'une grande nation, que de chercher à assurer sa liberté par tous les moyens que la prudence et la raison suggerent.

Avant de jetter un coup-d'œil sur cette esquisse informe que l'on a qualifiée de constitution, il importe de dissiper une erreur que l'on a cherché à accréditer par la voie de quelques papiers publics (1). On a dit qu'une constitution était

(1) Voyez entr'autres *Annales patriotiques*,

bien moins nécessaire à un peuple qu'un gouvernement ; et de ce texte longuement commenté, on a semblé en tirer la conséquence qu'il fallait peu se soucier de l'une, et s'occuper entierement de l'autre.

Cette assertion prouve que l'on ne s'est pas formé une idée bien juste du sens du mot *constitution* et de celui de *gouvernement*. Sans cette soigneuse exactitude dans l'acception des mots, il est impossible de s'entendre sur les choses.

Le gouvernement n'est autre chose que l'esprit de la constitution mis en *action*. C'est l'instrument dont elle se sert pour maintenir, dans toutes les parties du corps social, l'ordre établi par les lois constitutionnelles. Un gouvernement sans constitution ne serait qu'un gouvernement arbitraire ; car s'il n'avait ni régulateur, ni contre-poids, ni cause impulsive bien organisée, il pourrait dégénérer en oppression. Le *mode* du gouvernement doit donc faire partie de la constitution ; il n'en est séparé que par le jeu de ses mouvemens, qui constitue ce qu'on appelle *pouvoir exécutif*, mais il doit recevoir de la constitution son principe de *vie*, et du corps législatif son principe d'*action*. Ce sont des branches qui partent du même tronc. Il ne peut pas mieux exister, dans un état qui veut être libre, de

gouvernement sans constitution, que de constitution sans gouvernement.

Quelquefois il arrive que dans une acception plus générale, on entend par *gouvernement d'un peuple* la forme même de sa constitution. Dans ce sens, moins précis, moins exact, *gouvernement* et *constitution* sont une même chose. Ce n'est sûrement pas là ce qu'ont voulu dire ceux qui prétendent qu'on peut se passer de constitution, pourvu qu'on ait un gouvernement; car ils auraient dit une niaiserie politique, et ne se seraient pas apperçus qu'ils avaient la chose sous un nom différent.

La constitution d'un état étant donc la regle, qui doit fixer et déterminer les rapports que les membres du corps social ont entr'eux et avec l'état, et les rapports de l'état avec ses membres, il s'ensuit que, pour qu'une constitution soit bonne et durable, il faut qu'elle contienne :

1°. La garantie des droits civils et politiques de chaque citoyen;

2°. La garantie de la liberté publique contre les entreprises possibles du corps législatif ou du gouvernement, ou de tous deux conjointement;

3°. La garantie des fonctions du corps législatif, et de l'action du gouvernement.

Si cette triple garantie n'est pas assurée par la constitution, celle-ci est imparfaite et vicieuse;

les citoyens peuvent être opprimés, la liberté publique compromise, et le corps social exposé à de fréquentes et terribles agitations.

Il s'agit d'examiner si la constitution de 1793 a atteint ce but de toute bonne organisation sociale.

PREMIERE PARTIE.

DE L'EXAMEN DE LA CONSTITUTION DE 1793.

§ Ier. *De la déclaration des droits.*

Je lis dans l'*art.* 7 de cette déclaration, que *le droit de s'assembler paisiblement ne peut être interdit.* Cette disposition vague et indéterminée n'est jettée en avant, que pour préparer à l'*art.* 122 de l'acte constitutionnel, où il est dit que *la constitution garantit à tous les Français le droit de se réunir en SOCIÉTÉS POPULAIRES.*

Il ne faut pas s'étonner de l'extrême chaleur que tant de gens ont mise à demander l'exécution actuelle de la constitution, dans toute son intégralité. Ils savaient bien que le jour où elle aurait été mise en activité, aurait été celui de la résurrection des *jacobins.* Or, nier que les jacobins n'aient fait beaucoup de mal dans la République, c'est nier le résultat trop funeste de trois ans de trouble et d'anarchie. Rien assurément n'était moins *paisible* que ces sortes d'assemblées. Le calme n'a commencé à se rétablir,

et l'espérance d'une constitution et d'un gouvernement ne s'est offerte, que depuis que ces asyles du délire politique et des factions ont été fermés. Les rouvrir en ce moment, c'est ouvrir la boëte de Pandore.

Que dans des tems où l'esprit public sera mieux formé, où les passions seront éteintes, où cette effervescence révolutionnaire aura fait place à l'amour de l'ordre et au respect des lois, où le gouvernement aura pris une assiette fixe, les citoyens puissent *s'assembler paisiblement*, et se réunir en *sociétés*, il n'y aura sans doute aucun inconvénient. Mais que cette faculté ne puisse jamais être *interdite*, que l'existence des *societés populaires* soit *garantie* par la constitution, c'est leur donner un caractere d'indélébilité qui peut être très-dangereux; c'est les placer au-dessus des *autorités municipales et administratives;* car celles-ci peuvent être destituées, et mises même en jugement, dans des cas de prévarication grave ou de forfaiture.

Dans un état bien ordonné, il ne doit y avoir aucun homme privé, aucun fonctionnaire public, que la surveillance de la loi ne puisse atteindre. Une réunion de citoyens, sous un nom collectif, quels que soient sa forme et le but de son institution, ne doit pas mieux s'y soustraire. Supposons qu'à l'époque du 9 thermidor, la France eût été régie par la constitution

de 93, comment le corps des représentans du peuple aurait-il pu étouffer la révolte, dont la société des jacobins avait arboré l'étendard? N'aurait-elle pas invoqué l'article de la constitution qui lui *garantissait* le droit de s'assembler et de délibérer? Qu'on écoute les leçons de l'expérience, et si l'exemple du passé ne suffit pas pour faire craindre les mêmes effets pour l'avenir, que l'on convienne du moins que la faculté de se réunir en sociétés populaires, est, comme tous les autres droits, susceptible d'être limitée ou suspendue, toutes les fois que l'intérêt social, le premier de tous, l'exige. On ne peut donc laisser subsister, sans restriction, un article qui, même dans un ordre de chose plus tranquille, ne serait pas sans inconvénient, et qui, dans les circonstances présentes, deviendrait la source des plus grands dangers.

« Que tout individu qui usurperait la souveraineté, soit à l'instant mis à mort par des hommes libres. » (*Art.* 27.)

L'usurpation de la souveraineté est le plus grand crime qui puisse être commis envers le corps social. Mais que veut-on dire par ces mots, qui ont une latitude si grande? *soit à l'instant mis à mort par des hommes libres.* Est-ce l'assassinat

qu'on veut ériger en principe dans une déclaration des droits ? Est-ce une *mise hors de la loi*, prononcée d'avance, et encourue par le *seul fait*, sans instruction, sans jugement, sans aucune forme de procès? Quelle terrible mesure dans un ordre social ! Qui sont ces *hommes libres* que l'on invite à tuer l'usurpateur ? Sera-ce le premier rassemblement d'hommes factieux ou égarés, qui auront jugé, dans leur impétuosité, ou d'après des suggestions données, que tel individu *usurpe la souveraineté ?* C'est livrer la vie du meilleur citoyen au fer du premier ennemi ou du premier scélérat qui aura à sa solde une poignée de brigands.

Brutus immola l'usurpateur de son pays, et fut applaudi du sénat, et ce qui était plus, de Tullius et de Caton ; mais il n'y avait point de décret qui lui enjoignît de poignarder César. Il est des actions que la liberté peut absoudre, mais que la morale publique et la loi ne sauraient commander.

Art. 31. « Les délits des *mandataires du peuple* et de ses agens ne doivent jamais être impunis. *Nul* n'a le droit de se prétendre *plus inviolable* que les autres citoyens. »

Le but de cet article artificieusement rédigé, est de porter atteinte à un principe sans lequel il ne peut exister de gouvernement représentatif, savoir

savoir l'*inviolabilité de la représentation nationale*. Sans doute, il est des *délits* qui ne doivent pas être plus *impunis* à l'égard d'un *représentant du peuple*, que pour tout autre citoyen. Mais il est nécessaire de spécifier et de caractériser tellement ces *délits*, qu'on ne puisse jamais confondre les actes du *représentant*, avec ceux de l'*homme privé* et du *citoyen*. Cette spécification ne saurait se trouver dans une déclaration des droits ; elle appartient au chapitre de la constitution qui traite de la représentation nationale. C'est là qu'il convient d'examiner jusqu'à quel point les lois peuvent atteindre un citoyen revêtu de la qualité de représentant du *peuple*.

D'abord si on la considere dans sa *source*, elle émane du peuple comme souverain ; le peuple ne pouvant exercer par lui-même la souveraineté, est obligé d'en confier l'exercice à son délégué. Or, le pouvoir *délégué* participe de la nature du pouvoir *délégant*. Certainement si le Peuple Français pouvait s'assembler collectivement pour agir comme souverain, qui oserait prétendre qu'il n'est pas *inviolable* pendant la durée des actes de sa souveraineté ? Il faut donc qu'il communique ce même caractere à ceux qu'il choisit pour le représenter, non pour le profit des représentans eux-mêmes, mais pour le sien propre.

Si l'on considere la qualité de représentant

dans la *nature* et l'*objet* de ses *fonctions*, on sent que cette inviolabilité est indispensable. Sans la garantie de la liberté et de l'indépendance, la plus entiere des opinions, il n'y a point de représentation nationale. Chaque membre voyant la responsabilité sur ses levres, n'osera proférer une parole d'après le sentiment profond de sa conscience, mais il suivra le torrent du parti qui domine. Il ne sera ni de la minorité, ni de la majorité; car il ignorera laquelle en définitive sera jugée infidelle et coupable; ou s'il a le courage de braver les fureurs populaires et l'échafaud, il n'aura pas même la consolation, en mourant, de sauver la dignité de la représentation nationale des entreprises d'une poignée de factieux, qui auront juré de la maîtriser ou de la dissoudre.

Ce qui s'est passé au sein de la Convention actuelle me dispense d'un plus grand développement. Le jour où elle a souffert que des rassemblemens de séditieux aient osé usurper la souveraineté du peuple, en accusant, au gré de leurs passions, des représentans d'infidélité et de forfaiture, et où elle a eu la faiblesse de les livrer à la proscription, a été pour elle le jour où la liberté des opinions a cessé, et pour la nation entiere le commencement des plus affreux désastres. Le jour où, à cette violation d'un

principe sacré, elle a ajouté la réunion de tous les pouvoirs, a été pour elle l'obligation de se soumettre, comme corps gouvernant, à une responsabilité dont elle doit être affranchie comme corps représentatif. On doit peu s'étonner que ceux-là mêmes qui ont provoqué cet attentat à la représentation nationale, aient voulu l'ériger en principe dans une déclaration qui a été leur ouvrage.

Qui sera donc juge entre le peuple et son représentant ? le plus redoutable de tous dans une république, l'opinion. Elle flétrira d'une honte et d'une exclusion éternelle de tous les emplois publics, le citoyen qui sera reconnu évidemment avoir trahi les droits du peuple. Qui garantira le peuple de l'infidélité de son mandataire ? Qui le garantira ! l'organisation d'un bon gouvernement. La garantie est là, ou elle n'est nulle part ; mais il faut savoir l'y placer. Rien n'est plus vague d'ailleurs que cette accusation d'*infidélité*, ni plus difficile à caractériser ; car s'agissant uniquement d'opinions émises dans une assemblée, où est le type invariable de la vérité et le signe infaillible pour la reconnaître ? J'aurai occasion de reprendre ailleurs ces réflexions. Il suffit d'avoir montré que cet article, loin d'être favorable aux droits du peuple, enleverait toute espece de liberté à ses représentans.

Quel abus n'a-t-on pas fait de ce mot, *résistance à l'oppression*, inséré dans l'*art. 33?* Y a-t il eu, depuis le 10 août, un seul mouvement séditieux, que les brigands, qui le provoquaient, n'aient fondé sur cette maxime? Il y avait toujours *oppression* pour eux, toutes les fois qu'ils rencontraient quelqu'obstacle dans l'exécution de leurs projets de brigandage et d'anarchie, ou que des chefs de faction voulaient faire triompher leur parti.

Et cette autre maxime, consignée dans l'*art. 34* : *Il y a oppression contre le corps social, lorsqu'un* SEUL DE SES MEMBRES *est opprimé*, à combien de fausses interprétations ne peut-elle pas donner lieu? *Opprimé*, par qui, de quelle maniere? qui déterminera les caracteres de l'oppression? qui en sera juge? Sera-ce l'opprimé lui-même? sera-ce sa cotterie? Ne voit-on pas qu'il n'y aurait pas un factieux un peu puissant, dont on pût réprimer les complots, et qui ne prétendît, lorsque la loi voudrait l'atteindre, que tout le *corps social* est opprimé dans sa personne; et si, comme cela arrive fréquemment dans les gouvernemens libres, il était appuyé par *son peuple*, ne compterait-il pas autant d'*opprimés* qu'il aurait de partisans. Dès-lors, quel vaste champ l'on ouvrirait aux séditions et à l'impunité!

Ces réflexions s'appliquent bien plus directement encore à l'article dernier, ainsi conçu :

« Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'*insurrection* est pour le peuple, et pour *chaque portion du peuple*, le plus *sacré* des *droits* et le plus *indispensable* des *devoirs*. »

A moins qu'on ne veuille organiser constitutionnellement le trouble et l'anarchie dans le corps social, conçoit-on que l'on puisse terminer une déclaration des droits par un article plus subversif de tout ordre public et de tout système politique? Quoi ! *chaque portion du peuple* aura le droit de se mettre *en insurrection*, toutes les fois qu'elle jugera que le gouvernement viole les droits du peuple. A-t-on donc si-tôt perdu de vue l'effroyable abîme dans lequel nous ont précipité ces idées d'insurrection si mal conçues, si faussement appréciées par des *fractions* du peuple? Soit qu'on entende par gouvernement l'action du *pouvoir exécutif*, soit qu'on y joigne celle du *pouvoir législatif*, il est impossible d'imaginer un gouvernement exerçant son activité sur une immense population, sans qu'il n'y ait parmi les gouvernés un certain nombre de mécontens, ne fusse que les ennemis de toute espece d'ordre et de police sociale, les intrigans, les ambitieux, les esprits turbulens et inquiets qu'il faut sans cesse surveiller et

contenir. Ces hommes sont toujours disposés à soutenir que le gouvernement *viole les droits du peuple*, parce qu'il leur fait sentir le frein des lois. Si *chaque portion* du peuple a le droit de s'*insurger*, à cause de la violation des droits du peuple, il est clair que *chacune* de ces *portions* sera fondée à se croire le *peuple* à l'égard du gouvernement, et à confondre les droits du peuple avec leurs propres intrigues.

L'expérience du passé n'a que trop justifié la preuve de cet étrange abus du mot *peuple* et du droit d'*insurrection*. C'est en s'appuyant sur cette commode doctrine, que Robespierre et sa faction ont fait l'insurrection si désastreuse du 31 mai; que les *Hébert*, les *Ronsin*, les *Vincent* ont essayé à leur tour de renverser Robespierre et le comité de gouvernement d'alors, pour y substituer leur propre parti; que les triumvirs, aidés des jacobins et d'une municipalité conspiratrice, se sont mis en pleine révolte le 9 thermidor, révolte qui heureusement a échoué, mais qui n'a pas moins exposé la chose publique et la représentation nationale au plus grand danger; enfin, c'est toujours d'après cette doctrine d'insurrection partielle, que s'est opéré le dernier mouvement du 12 germinal. Il n'en est aucun dont la violation des droits du peuple n'ait été le prétexte.

Tout ordre social qui n'offrira à la liberté politique et individuelle d'autre garantie que l'*insurrection*, et qui sur-tout accordera ce droit à chaque portion du peuple, sera éternellement en proie aux convulsions de l'anarchie, et il n'y aura jamais ni liberté individuelle, ni liberté publique, ni gouvernement. C'est après la longue tourmente d'une révolution orageuse, c'est en fondant une constitution si long-tems contrariée par des obstacles, que l'on doit sentir le besoin de la mettre à l'abri du choc de nouvelles passions, et des entreprises de nouveaux agitateurs. Il faut bien plus s'occuper des moyens d'éteindre jusqu'au dernier tison des dissentions intestines, que de leur préparer des alimens combustibles qui ne tarderaient pas à se rallumer. S'il est vrai, comme il est impossible d'en douter, que l'action des puissances étrangeres, et sur-tout du cabinet de Londres, ait eu une part si sensible à nos agitations intérieures, ne serait-ce pas laisser une issue sans cesse ouverte à leurs intrigues, que d'autoriser, par un article formel de la déclaration des droits, chaque portion du peuple à s'insurger contre le gouvernement?

Qu'est-ce donc que le droit d'insurrection, et quelle ressource reste-t-il au peuple, quand le gouvernement viole ses droits? L'insurrection est pour le corps social ce qu'est la défense

turelle pour tout individu. Il n'est pas besoin de l'écrire dans un code ; la nature l'a gravée dans le cœur de l'homme, en lui donnant le sentiment de sa propre conservation. Il en est de même d'un peuple. Si la tyrannie pese sur lui d'une maniere intolérable, croyez qu'elle sera universellement sentie, et que les efforts pour la rompre seront des efforts communs. Mais prenez garde en même-tems de fournir à quelques mécontens, et à de simples fractions du peuple, le moyen de transformer en tyrannie, ce qui ne sera souvent que l'action ferme du gouvernement pour réprimer des séditions ; car si l'insurrection est un devoir, la rebellion aussi est un crime.

Qu'arrive-t-il en derniere analyse, dans ces luttes entre les peuples et le gouvernement qui les opprime ? Si le gouvernement est le plus fort, les efforts de la liberté disparaissent devant la tyrannie ; et de quoi aurait servi l'article impuissant d'une loi contre le formidable pouvoir de la force ? Si le peuple triomphe, il le devra à son courage, à la réunion de ses moyens et au vif sentiment de son oppression. Ce sentiment qui agit avec d'autant plus d'énergie que l'oppression est plus réelle, fera plus sur le peuple, que toutes les maximes écrites dans une déclaration. D'où il faut conclure que ces sortes

de stipulations n'ajoutent rien aux droits des peuples, et peuvent devenir souvent le prétexte d'insurrections partielles et de troubles multipliés. L'insurrection est un remede si violent, si extrême, si dangereux par l'ébranlement entier du corps social, qu'il n'est besoin ni de le prévoir, ni de le prescrire ; l'usage en doit être abandonné aux circonstances extraordinaires, sur lesquelles un peuple ne doit recevoir ni prendre conseil que de lui-même et de sa situation.

En voilà sans doute assez pour faire sentir le danger de laisser subsister, dans cette déclaration, des dispositions qui sont ou dangereuses, ou superflues, ou contraires au véritable intérêt de l'ordre social et aux droits de la souveraineté du peuple.

En général, une déclaration des droits ne doit énoncer que ceux qui sont évidens, incontestables, imprescriptibles, tels que la liberté, l'égalité, la sûreté, la propriété. Elle doit être claire, car toute obscurité, toute ambiguité, n'est plus un droit. Elle doit être laconique, car toute superfluité n'est plus un droit. Elle ne doit contenir que des choses strictement nécessaires, car de simples maximes de morale appliquées à la politique, ne sont que

des conseils ou des principes, et non pas des droits.

Il importe d'autant plus de se renfermer dans une énonciation claire, évidente et généralement sentie, qu'on a habitué le peuple à regarder la déclaration des droits comme indépendante et au-dessus de la constitution, du gouvernement et des lois; erreur qui peut donner lieu à des effets extrêmement dangereux. Il est bien vrai que la déclaration des droits est la bâse fondamentale sur laquelle doivent être élevés la constitution, la législation et le gouvernement; mais il ne l'est pas qu'elle en soit entierement séparée, car il n'y a rien d'absolu dans le système social, non plus que dans celui de la nature.

Il n'est pas un des droits naturels, civils et politiques, qui ne trouve plus ou moins de limite, ou dans les droits d'autrui, ou dans ceux de la société. La liberté elle-même n'est autre chose que le pouvoir de faire ce que la loi et ces mêmes droits ne défendent pas. Le droit de propriété ne reçoit-il pas quelquefois des modifications, lorsque la *nécessite publique* l'exige? A-t-on pu rédiger une seule déclaration des droits, sans y joindre ces formules conditionnelles ou indicatives ? *Selon les formes qui sont prescrites par la* LOI*;... dans les cas déterminés par la* LOI, etc. Il faut donc que la *loi* intervienne

pour régler l'exercice des droits dont le principe ne peut qu'être énoncé dans une déclaration.

Ainsi, les droits naturels, civils et politiques ne peuvent être bien spécifiés, bien connus et solidement garantis, que lorsque la déclaration des droits, la constitution et la législation, se prêtant un mutuel secours et marchant de concert vers le même but, en auront fixé et déterminé l'étendue, la limite, le mode et l'usage. C'est dans ce tout indivisible que consiste l'organisation sociale. Il faut d'autant moins les séparer, que lorsque les anarchistes et les agitateurs ont voulu exciter quelque mouvement séditieux, ils se sont toujours appuyés d'un article de la déclaration des droits, dont ils ont pris le principe et rejetté l'esprit et les dispositions qui en déterminaient le véritable sens.

Après avoir relevé quelques erreurs graves qui se trouvent dans la déclaration des droits, et indiqué les conséquences dangereuses qui en pourraient résulter, il convient de jetter un coup-d'œil sur l'acte constitutionnel, et de chercher s'il contient la garantie qui doit assurer la liberté individuelle, la liberté publique, la force du corps législatif et l'action du gouvernement.

§ II. *De l'acte constitutionnel considéré dans son principe.*

Il s'agit moins de considérer cet acte dans ses détails que dans son esprit, dans ce qu'il offre de nuisible, que dans ce qui lui manque d'essentiel; car si le principe qui lui a servi de bâse ne peut s'appliquer à la situation physique, morale et politique de la France, il est clair que tous les développemens et les moyens d'exécution sont défectueux.

D'abord relativement à l'*état des citoyens*, il est assez étrange que l'on accorde à *tout étranger*, âgé de 21 ans accomplis, domicilié en France depuis *une année*, et vivant de son travail, l'*exercice des droits de citoyen français*. (*Art.* 4.) Jamais dans aucune république on n'a prodigué aussi facilemenr le premier, le plus précieux des avantages politiques, celui de participer à la souveraineté d'un peuple. On connaît le haut prix qu'attachaient les Romains à la qualité de citoyen, et combien ils se montraient difficiles pour cette admission à l'égard des étrangers. Un séjour d'un an sur le territoire français suffiraît-il au premier venu pour l'incorporer à la nation, et lui donner le droit de prendre part à toutes les affaires publiques? Est-ce durant un noviciat

aussi court qu'il peut connaître les lois, les mœurs, les habitudes d'un peuple, et prendre l'esprit de son gouvernement? De son côté, la nation aura-t-elle acquis, dans cet intervalle, une caution assez assurée des bonnes intentions, des principes et du civisme d'un étranger? Ne serait-ce pas exposer la république et son nouveau gouvernement à tous les moyens d'intrigue et de trouble que voudrait employer une puissance jalouse ou ennemie? Elle n'aurait qu'à jetter sur notre territoire une colonie d'émissaires qui, au bout d'un an, pourraient délibérer sur nos lois, concourir à toutes les élections, être admis à tous les emplois, et remplir même les fonctions de législateurs. A-t-on pu manquer jusqu'à ce point de prudence et de sagesse? (1)

---

(1) Quand on voulut faire passer cet article, on ne manqua pas de citer l'exemple des Américains, qui, dans leurs constitutions, ont accordé le droit de *citoyen* à tout habitant âgé de 21 ans, résidant depuis un an sur le territoire de leur république. Mais on se garda bien de dire, que pour jouir du droit de *suffrage*, il fallait, outre cette résidence, posséder *une franche-tenue de trois liv. sterling de revenu*, ou *un bien quelconque valant 60 liv. sterling.* Bien moins encore, ajouta-t-on, que pour être élu membre de la *chambre des représentans*, il fallait avoir *une franche-tenue valant 100 liv. sterling*, ou *un bien imposable quelconque valant 200 liv. sterling*,

Ceux qui viennent de se montrer si complaisans et si impolitiques envers les étrangers, se montrent injustes envers les nationaux ; car il est dit, à l'article qui suit, que l'*exercice des droits de citoyen, se perd par l'acceptation de* FONCTIONS *ou* FAVEURS *émanées d'un gouvernement* NON POPULAIRE. Qu'entend-on par *fonctions* et par *faveurs ?* Nos savans, nos naturalistes, nos gens-de-lettres, nos artistes, nos peintres, dont les connaissances et les talens rendent l'Europe tributaire, qui voyagent pour s'instruire ou se perfectionner dans leur art, ne pourront donc recevoir d'aucun gouvernement étranger, un témoignage honorable d'estime et de gratitude, un encouragement, une récompense ? car tout sera réputé *faveur*, pour qui voudra donner à ce mot toute sa latitude. Avec une pareille loi, Platon, Aristote, Apelle, auraient perdu les droits de citoyen. Le premier eut

---

et pour être élu membre *du sénat*, 300 *liv. sterling* de propriété territoriale, ou *un effet mobiliaire valant au moins* 600 *liv. sterling*. D'ailleurs la politique des Américains, occupant un vaste territoire dont la majeure partie est inculte, devait être d'accroître la population et de favoriser l'établissement des étrangers. Mais en même-tems, on ne les accusera pas d'avoir méconnu les vrais caracteres qui constituent le *droit de cité*.

des relations très-étroites avec Denis de Syracuse, le second fut instituteur d'Alexandre, et le troisieme son peintre exclusif. *Gouvernement non populaire !* Y en aurait-il beaucoup en Europe? y en aurait-il un seul, même parmi les républiques existantes, qu'on pût regarder comme *populaire*, dans le sens et l'esprit de la constitution de 93 ?

Cette constitution offre un mélange de gouvernement *représentatif* et de gouvernement *démocratique*, tel qu'il n'y a véritablement ni *démocratie*, ni *représentation*.

En effet, il n'y a pas de *démocratie;* car le peuple entier ne peut se réunir pour délibérer en *commun* sur ses propres affaires. On a cru y suppléer par des réunions partielles. Mais les formes en sont si compliquées et si embarrassantes, et les attributs si restreints, que la part que l'on accorde à ces réunions à la formation des actes législatifs, est plutôt une vaine cérémonie que l'expression d'un vœu raisonné. Il suffit de quelque développement pour s'en convaincre.

D'abord quant aux *formes*, un certain nombre d'assemblées primaires formant une population de 39 à 41 mille ames, nomme immédiatement un député pour la représentation nationale. Chaque assemblée fait le dépouillement des suf-

frages, et envoie un commissaire pour le recensement général, au lieu désigné le plus central. Si le premier recensement ne donne point de majorité absolue, il est procédé à un second appel, et on vote entre les deux citoyens qui ont réuni le plus de voix, etc. (*Art. 22, 23, 25 et 26.*)

Qui n'apperçoit les difficultés et les longueurs qu'entraînera une pareille forme d'élection ? combien sera divergent le résultat du premier scrutin de tant d'assemblées séparées, dont chacune, aux termes de l'article 12, ne peut être composée que de 600 citoyens au plus ! combien absorbera de tems le recensement général de 40 mille suffrages, dont il faudra reporter le résultat à chaque assemblée primaire, afin qu'elle recommence son opération, qui donnera lieu à un nouveau recensement ! combien il y aura d'embarras pour tant de votans à choisir, au second scrutin, entre deux candidats, dont la moralité, les principes, les lumieres, et peut-être le nom, seront inconnus au plus grand nombre, et combien des choix ainsi faits au hasard peuvent être nuisibles à la chose publique ! Et s'il arrivait quelqu'erreur, soit dans les scrutins particuliers, soit dans le recensement général, que l'on juge les interminables lenteurs qui résulteraient d'un troisieme scrutin et d'un troisieme recensement.

En

En second lieu, pour ce qui eſt des *attributs*, chaque assemblée primaire doit délibérer sur les lois. (*Art. 10 et 58.*) Ce ne sera pas une petite affaire, si l'on jette les yeux sur l'*art. 54.*

« Sont compris sous le nom général de *loi*, les actes du corps législatif concernant : — La législation civile et criminelle ; — l'administration générale des revenus et des dépenses ordinaires de la République ; — les domaines nationaux ; — le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies ; — la nature, le montant et la perception des contributions ; — la déclaration de guerre ; — toute nouvelle distribution générale du territoire français ; — l'instruction publique ; — les honneurs publics à la mémoire des grands hommes. »

Quelle nomenclature d'objets et de lois sur lesquels on appelle la délibération des assemblées primaires ! Y a-t-il eu parmi les démocraties connues, et le plus rigoureusement populaires, un seul peuple qui, avec la facilité de s'assembler collectivement, ait jamais pu embrasser une aussi vaste étendue de matieres ? A Athenes, à Rome, à Sparte, dans toutes les républiques anciennes, le peuple donnait son suffrage sur les lois, mais leur territoire était extrêmement circonscrit, et leurs lois par conséquent peu nombreuses ; mais il y avait beaucoup de lois

que le peuple ne faisait pas ; mais il avait reconnu la nécessité de créer des magistratures particulieres, qui avaient de grandes attributions ; mais il y avait un sénat revêtu d'une grande autorité ; mais il y avait des esclaves pour cultiver les terres, pour fabriquer les arts, et faire le négoce ; les citoyens libres de tous ces travaux qui absorbent tant de tems, n'avaient d'autre affaire que de s'assembler sur la place publique ; et malgré le loisir dont ils jouissaient et le goût qu'ils avaient pour les discussions politiques, telle était quelquefois l'indifférence du peuple à se rendre aux assemblées, qu'à Athenes il avait fallu accorder à chaque citoyen un droit de présence pour le rendre plus assidu. Encore les citoyens répandus dans les campagnes prenaient-ils rarement part aux délibérations publiques ; ce qui laissait une grande influence au peuple d'Athenes. Quoique le peuple ne fît qu'accepter ou rejetter les lois qui lui étaient proposées, il lui était facile de donner son suffrage en connaissance de cause, soit parce que les assemblées étaient indiquées d'avance, ainsi que l'objet de la convocation, soit parce que les lois étaient discutées en sa présence par les magistrats ou les orateurs.

Le peuple peut-il faire en France, ce qu'il faisait assez facilement dans les petites républi-

ques? Une population de 25 millions d'hommes, et peut-être de 30, si l'on y comprend les pays conquis, population dont les quatre cinquiemes sont composés d'agriculteurs, d'artisans, d'ouvriers, de journaliers, de marchands, de fabricans, de négocians, tous appellés à des professions qui exigent des travaux assidus, tous occupés du besoin de nourrir leur famille, et de se procurer une existence plus ou moins commode; une telle population peut-elle se réunir en assemblées primaires, pour délibérer sur toutes les lois dont la longue énumération se trouve dans l'*art. 54*, et de plus sur tous les objets dont la délibération pourra être provoquée par le cinquieme des citoyens de chaque assemblée primaire (*art. 34*); pour élire directement les députés au corps législatif, les officiers municipaux dans chaque commune (*art. 79*), les juges de paix dans chaque arrondissement (*art. 88*); pour nommer les corps électoraux chargés à leur tour d'élire les membres du conseil exécutif (*art. 63*), les administrateurs de département et de district (*art. 80*), les arbitres publics (*art. 91*), les juges criminels (*art. 97*), et les juges du tribunal de cassation?

Les citoyens seraient donc dans un exercice presque continuel de leurs droits politiques, et obligés de renoncer à leurs travaux et à leurs

occupations domestiques. Ils n'y renonceraient pas, car le premier besoin du peuple est l'emploi bien ménagé du tems pour se procurer son existence. Ce serait là l'inconvénient le plus grave, car lorsque dans un gouvernement démocratique, le peuple est contraint par la force naturelle des choses, à ne pouvoir faire ce qui est de l'essence de la démocratie, la forme de ce gouvernement devient illusoire. Il en résulterait que les assemblées primaires, sur-tout dans les campagnes, les bourgs et les petites cités, seraient livrées à un petit nombre d'oisifs, de praticiens, de docteurs de village et d'intrigans, qui finiraient par concentrer en eux seuls l'exercice de la souveraineté, et se partager le bénéfice des élections, ce qui constituerait une sorte d'aristocratie au sein même d'un gouvernement populaire.

Supposons maintenant que les citoyens eussent assez de tems pour se rendre aux assemblées primaires, chaque fois qu'ils y seraient appellés par le besoin de donner leur suffrage sur un projet de loi. Que feront-ils ? pourront-ils discuter chaque projet de loi, soit dans ses parties, soit dans ses rapports, soit dans son ensemble, en marquer les inconvéniens, adopter ce qui est bon, rejetter ce qui est mauvais? Non;

on a senti que cela était impossible; les citoyens ne doivent s'exprimer que par *oui* ou par *non*, voter *pour* ou *contre* le projet. (*Art. 19 et 20.*) Qu'est-ce qu'un vœu ainsi réduit à une simple alternative? Est-ce *délibérer* que d'être contraint d'accepter ou de rejetter *en masse?*

Si l'on veut avoir un véritable suffrage du peuple, il faut qu'il puisse être éclairé; il faut que le peuple ait pour juger une loi, les mêmes moyens d'instruction qu'aura eus le corps législatif pour la proposer. Or si, dans le sein du corps législatif, aucun projet de loi ne peut être présenté sans un rapport préparé, mûri, arrêté dans un comité, sans une discussion ouverte quinze jours après le rapport (*art. 56 et 57*); comment les assemblées primaires, qui n'auront assisté ni au rapport, ni aux débats, qui ne connaîtront aucun des motifs qui auront servi de bâse à ce projet, pourront-elles l'adopter ou le rejetter en connaissance de cause? C'est en ceci, comme je l'ai déja remarqué, que consiste la différence entre la maniere dont le peuple, soit à Rome, soit à Athenes, donnait son suffrage sur les lois, et celle dont nos assemblées primaires peuvent émettre la leur. Tout s'agitait, tout se discutait, tout se passait sous les yeux du premier; au lieu que tout ce qui serait débattu dans le corps législatif, resterait inconnu

aux secondes, à moins que le corps législatif ne fît imprimer avec chaque projet de loi, le rapport et tous les débats auxquels il aurait donné lieu, ce qui serait d'une exécution impraticable, et il faut le dire franchement, hors de la portée de la majeure partie des citoyens qui doivent composer les assemblées primaires.

Si, par cette constitution, on n'a voulu offrir au peuple qu'un vain simulacre de gouvernement démocratique, et réserver de fait toute la prépondérance au corps législatif, c'est un leurre indigne de l'un et de l'autre; c'est user, envers le peuple, d'une basse flatterie qui, sous l'apparence de lui conserver un droit qui n'est que chimérique, le prive des avantages réels que lui procurerait un gouvernement purement représentatif.

Concluons donc que la *democratie* n'existe point par la constitution de 1793; il s'agit maintenant d'examiner si elle donne à la France un gouvernement vraiment *représentatif*.

Il est de la nature et de l'essence du gouvernement représentatif que le peuple fasse par ses *représentans*, tout ce qu'il lui est physiquement et moralement impossible de faire *par lui-même*. Si l'on considere les représentans sous le *pre-*

mier rapport établi par la constitution, ce ne sont que de simples *faiseurs de projets*, des *commissaires* pour la préparation et la rédaction des lois. Or s'il est vrai, comme je crois l'avoir prouvé, que le peuple constitué en 40 ou 50 mille assemblées primaires, ne peut avoir ni assez de tems, ni assez de moyens, ni des connaissances suffisamment complettes, pour délibérer même par *oui* ou par *non*, sur l'immense quantité de lois civiles, criminelles, administratives, financieres, domaniales, monétaires, territoriales, morales et politiques, dont la France aura longtems encore besoin; à quoi bon retiendrait-il un droit dont il ne peut faire un usage utile et raisonné, pour ne déléguer à ses représentans qu'une simple *initiative;* ou bien, si on lui suppose tous les moyens nécessaires pour délibérer sur les lois, pourquoi n'irait-il pas jusqu'à les faire lui-même.

Si l'on considere les représentans sous le *second rapport* constitutionnel, il est une infinité de cas indiqués par l'art. 55, où ils peuvent faire des décrets ayant force de loi, sans qu'il soit besoin de la sanction du peuple. Or qu'est-ce qu'un caractere de représentation qui tantôt se communique dans toute sa plénitude du représenté au représentant, et tantôt ne se communique pas? Malgré le soin que l'on a pris de

spécifier les cas où le corps législatif peut faire des lois, et ceux où il ne peut présenter au peuple que de simples projets, ne sait-on pas combien il est facile, dans la pratique, de faire passer sous la forme de décrets définitifs, ce qui devrait au fond appartenir à la classe de simples propositions de lois? Qu'on se rappelle la distinction que la consitution de 91 avait établie entre les décrets qui devaient être précédés de trois lectures à des intervalles différens, et les décrets d'*urgence* qui en étaient dispensés. La législature avait fini par décréter comme cas *urgent*, tout ce qu'elle voulait dérober aux sages lenteurs des délibérations. Qui garantira que le corps législatif n'usera pas de la même adresse pour éluder la constitution. Il ne faut pas mieux exposer les gouvernemens à la tentation d'abuser des lois, que les individus à celle d'abuser des principes et des devoirs de la morale.

L'on est donc fondé à conclure que la constitution de 1793 ne donne ni gouvernement démocratique, ni gouvernement représentatif; mais il y a plus, il résulte de cet amalgame une absence et une privation inévitable de toute *action législative*.

Plus un état a d'étendue et de population, plus il a besoin de ressentir promptement l'effet

des lois. Je mets en fait que, s'il faut faire passer par les assemblées primaires, l'immense quantité de lois générales spécifiées dans l'article 54, il s'écoulera un tel intervalle entre l'époque où un projet de loi sera présenté et celle où il recevra sa ratification, que la France restera dans une stagnation de lois, dont il est aisé de calculer les funestes conséquences.

En effet : préparation du projet de loi dans un comité, et rapport au corps législatif, (*art. 56*); premier tems. — Délai de quinze jours avant que la discussion puisse s'ouvrir, (*art. 57*); second tems. — Discussion du projet qui peut durer plus ou moins; troisieme tems. — Impression et envoi à 40 ou 50 mille communes, (*art. 58*); quatrieme tems. — Délai de 40 jours, après l'envoi de la loi proposée, pour que les assemblées primaires puissent émettre leur vœu expressément ou tacitement, (*art. 59*); cinquieme tems. — Si dans la moitié des départemens plus un, le dixieme des assemblées primaires de chacun d'eux réclame, le corps législatif convoque les assemblées primaires, (*art. id. et 60*); délai du recensement et de la convocation; sixieme tems. Ajoutez maintenant celui qui sera nécessaire pour que, d'après cette convocation, toutes les assemblées primaires puissent délibérer; doublez cette

somme totale de tems, dans le cas où la majorité des assemblées primaires rejetterait le projet de loi, et où il faudrait leur en présenter un nouveau ; faites l'application de ce calcul pour toutes les lois dont la France aura besoin ; et voyez s'il est possible d'avoir organisé une forme législative, aussi exclusive de toute législation.

Ces réflexions dispensent de répondre à l'objection que l'on pourrait faire, que si le peuple peut et doit délibérer sur l'acceptation de la constitution, il le peut et il le doit également à l'égard des lois. Tout le monde sent la différence entre ces deux choses. Une constitution est un acte destiné par sa nature à avoir une longue durée ; car un peuple qui change fréquemment de constitution, ne tarde pas à perdre sa liberté. Les lois, au contraire, embrassent tant d'objets différens, qu'elles sont, pour une grande nation, d'un usage et d'un besoin presque habituel. Une constitution est d'un intérêt si majeur, qu'il importe à sa stabilité et au repos du corps social, qu'elle ait en sa faveur l'assentiment de la majorité des intéressés ; on obéit mal et l'on n'obéit pas long-tems au gouvernement que l'on n'aime pas. Un acte constitutionnel ne contenant que la déclaration des droits, la division et l'or-

ganisation des pouvoirs, le mode régulateur du gouvernement, chacun peut plus aisément en être juge ; au lieu que les lois, par leur multiplicité et leur complication, supposent des connaissances positives qui sont rarement à la portée du plus grand nombre. En un mot, il serait absurde d'imaginer un corps *constituant*, toujours en permanence, tandis qu'il est indispensable qu'il y ait un corps *législatif*, toujours prêt à pourvoir, par des lois, aux besoins de l'ordre social. Ces deux caracteres distinctifs expliquent suffisamment pourquoi une constitution peut et doit être acceptée par le peuple, et pourquoi il est impossible que les lois soient soumises à sa délibération.

§. III. *Que la Constitution de 93 n'offre ni garantie pour la liberté publique, ni garantie pour le Corps législatif et le Gouvernement.*

Dans les gouvernemens populaires la chose dont le peuple doit le plus se garantir, c'est de l'abus de sa puissance ; dans les gouvernemens représentatifs, c'est de l'abus du pouvoir des représentans.

Je crois avoir démontré que ce qu'il y a de démocratique dans la constitution de 93 ne donne au peuple qu'une apparence de pouvoir

dont l'exercice est même impraticable. Mais le peu qui lui est accordé, insuffisant pour caractériser une véritable démocratie, peut encore devenir nuisible à l'intérêt général qui doit résulter d'une bonne législation. S'il y avait dans le corps législatif (ce qu'il ne serait pas imprudent de prévoir), un parti qui voulût faire rejetter par le peuple un projet de loi arrêté par la majorité, ne pourrait-il pas intriguer auprès des assemblées primaires ? L'expérience ne nous a-t-elle pas appris ce que l'on doit craindre, et de l'esprit de parti qui s'irrite et se fortifie par les contradictions, et de l'esprit d'amour-propre qui sacrifie tout, jusqu'à la liberté publique, pour s'assurer d'un succès ? Le foyer de toutes les passions et de toutes les influences ne sera-t-il pas toujours au centre où se préparent et se discutent les grandes affaires, et d'où il peut communiquer ses étincelles dans les départemens ? Des ambitieux accrédités et puissans, des agens de puissances ennemies, ces restes épars, mais encore nombreux et redoutables d'anciens nobles, de prêtres, de privilégiés et de royalistes, n'auraient-ils pas des moyens d'agiter les assemblées primaires, et d'entraver l'activité si nécessaire de la législation ? On ne corrompt pas cinquante mille communes ! Non ; mais ignore-t-on qu'il suffit de

quelques centaines de meneurs disséminés dans les départemens pour exercer une influence dangereuse, et d'autant plus facile qu'elle agit sur des esprits peu éclairés, et qui de long-tems ne sauront se garantir des impressions qu'on voudra leur donner? Rien ne pourrait donc mettre le peuple à l'abri des abus et des erreurs de sa propre puissance?

Si l'on considere l'organisation et les fonctions du corps législatif, on voit qu'il est *un et indivisible* (*art. 39*), et que pour toute barriere à la précipitation de ses résolutions, l'on n'oppose qu'un intervalle de *quinze jours* entre le rapport d'une loi et la discussion (*art. 57*). Sont-ce là des mesures suffisantes pour garantir la liberté publique des entreprises des représentans, et les représentans eux-mêmes de celles des factieux qui voudraient les dominer? Quinze jours peuvent suffire, pour laisser à chaque membre le tems de fixer son opinion sur un projet de loi; mais suffiront-ils pour changer l'esprit du corps législatif lui-même, si cet esprit est subjugué par des dominateurs ou égaré par des hommes éloquens? N'est-ce pas fournir au contraire à l'intrigue tous les moyens de dresser ses plans, de préparer ses succès, et d'arracher par l'influence l'adoption d'un projet de loi à laquelle devrait se refuser la sagesse? Si malheureusement le corps législatif était divisé entre

deux partis, que ferait-on autre chose que d'ouvrir un champ plus vaste aux passions, en leur donnant le loisir d'aiguiser leurs armes, et de s'attaquer avec toute la fureur qu'aurait accrue la combinaison des moyens? Cet intervalle de quinze jours n'a lieu que pour les projets de loi qui doivent être présentés à l'acceptation du peuple. Mais il ne paraît pas qu'il soit nécessaire pour les décrets; et dès-lors n'est-ce pas se replacer, pour une infinité de cas qui intéressent l'état ou les individus, sous l'activité si funeste de l'enthousiasme ou de la précipitation, et se soumettre à la nécessité plus fâcheuse encore de les rapporter?

On a cru tempérer ces inconvéniens par le renouvellement *annuel* du corps législatif, (*art.* 40). C'est remplacer un mal par un autre. Qu'est ce qu'une session d'un an, dont les premiers mois s'écoulent en formation de comités, en tâtonnemens, en interrogations de l'esprit et des moyens d'une grande assemblée, pour la mettre en état de connaître la situation civile et politique d'une vaste république, et de pourvoir aux besoins multipliés de sa législation? S'il est dangereux pour la liberté publique de prolonger trop la durée des pouvoirs des représentans, il importe en même-tems d'avoir de bonnes lois; et de bonnes lois ne peuvent se faire sans méditation, sans esprit de suite, sans

une connaissance approfondie des lois existantes et susceptibles d'être corrigées, et des lois qui sont à faire. Que résultera-t-il d'une circonscription si bornée ? Les représentans voudront marquer leur session par des choses d'éclat, et négligeront les choses utiles, les seules pourtant qui laissent après elles des traces durables, et préparent lentement la félicité des peuples.

La question de l'unité ou de la division du corps législatif, n'a jamais été discutée d'une maniere calme et profonde dans aucune assemblée nationale. Une prévention excusable ne permit pas à la constituante de l'aborder. Frappées des inconvéniens de la délibération par *ordres*, les communes ne virent et ne durent voir de salut pour la France que dans la réunion des parties qui constituaient les états-généraux. Cette réunion effectuée, toute idée de division en *chambre haute* et en *chambre basse*, ne parut être que le rétablissement, sous une autre forme, de la délibération par *ordres*. Les *Mounier*, les *Lally*, les *Bergasse* essayerent en vain leurs variantes de la chambre *haute*; c'étaient toujours la *noblesse* et le *clergé* que l'on appercevait sous ces déguisemens, et avec eux l'éternelle alliance du pouvoir royal. L'unité du corps législatif fut plutôt proclamée que dis-

cutée ; et lorsque sur la fin de la session, Buzot voulut proposer de diviser le corps législatif en deux sections, toutes les anciennes craintes se réveillerent, et l'on entrevit encore la résurrection de la noblesse et du clergé, que l'on venait d'effacer de l'organisation sociale.

Lorsqu'après l'établissement de la République il fut question de rédiger une constitution nouvelle, le comité, dans son rapport fait par l'organe de Condorcet, ne se dissimula point les dangers que couraient la liberté publique et les droits individuels, si on ne les mettait à l'abri des erreurs dans lesquelles une assemblée nombreuse pourrait être entraînée par la précipitation, par la prévention, ou même par l'excès de son zele.

« On a plus d'une fois proposé, dit le rapporteur, (*page 21*), pour remédier à ce danger *qui a frappé tous les esprits*, de partager une assemblée unique en deux sections permanentes qui délibéreraient séparément. Dans le cas où les opinions seraient divisées, ces sections se réuniraient pour prendre une détermination finale, ou bien on obtiendrait le résultat du vœu général de la majorité, en comptant les voix pour ou contre dans l'une et l'autre section. On a proposé encore d'accorder à un *corps séparé*, le droit d'*examiner* les

les décisions de l'assemblée des représentans, et d'exposer les motifs de *son refus d'adhésion* dans un tems déterminé, après lequel, sur une nouvelle discussion, l'assemblée donnerait une décision définitive. »

Condorcet, ou plutôt le comité par sa bouche, convient que « *ces moyens n'ont rien de contraire à la liberté, ni même à l'UNITÉ entiere du pouvoir.* » Cependant le comité n'osa proposer ni l'un ni l'autre. C'était l'époque où les passions avaient acquis le dernier degré d'effervescence, et où les partis qui déchiraient la Convention, enfermés en champ clos, n'attendaient plus que le moment de se porter le dernier coup. Il semblait que l'expérience de ce qui se passait, aurait dû convaincre plus que jamais le comité des dangers de l'unité du corps législatif et de la nécessité d'élever à l'avenir une barriere à la fureur des partis et à l'impétuosité des résolutions. Mais les préventions étaient extrêmes ; le comité lui-même était composé de membres qui appartenaient à cette majorité que l'esprit de faction signalait comme *traître*, et sur laquelle il appellait les violences populaires et le poignard des assassins. On se contenta d'entourer la formation de la loi de quelques entraves, de la soumettre à des conditions et des formules qui ralentissaient la marche

du corps législatif, sans la rendre plus assurée. Tous ces vains ménagemens accordés à la crainte par la faiblesse, ne purent sauver le projet de constitution. Il succomba avec ses auteurs sous l'attentat séditieux du 2 juin.

Ainsi, la question la plus importante à la liberté publique et individuelle, au repos et à la stabilité du gouvernement et de l'ordre social, n'a pu trouver encore de circonstances favorables pour être envisagée froidement sous le rapport de ses avantages et de ses inconvéniens. Il a fallu que ces épreuves terribles de l'anarchie et des excès populaires, nous aient ramenés à cette situation, où débarrassés des agitateurs et des tyrans, après en avoir été victimes, nous n'avons plus à écouter que l'intérêt et le bonheur de la patrie.

On a cru long-tems qu'il y avait séparation effective et suffisante des pouvoirs, lorsque la puissance qui fait les lois et celle qui les exécute, ne se trouvaient pas réunies dans le même individu ou dans le même corps. C'est une erreur : il est bien vrai que ces pouvoirs agissent séparément, mais il s'en faut que leur force soit égale. Dans tout gouvernement, l'autorité qui *veut* sera toujours supérieure à celle qui *obéit*, et qui est chargée de faire *obéir* les autres. La véritable puissance réside dans le corps législatif.

C'est de lui qu'émanent tous les mouvemens de la puissance exécutrice ; celle-ci ne peut être considérée comme puissance que relativement à l'action qu'elle exerce sur les gouvernés ; mais dans ses rapports avec le corps législatif, elle n'a qu'une existence subordonnée ; et si l'action qu'elle reçoit et qu'elle transmet, lui arrive avec une direction fausse ou oppressive, elle n'a par-devers elle aucun moyen de la redresser, ou d'en arrêter les effets.

Il y a autorité arbitraire, absolue, et par conséquent susceptible de dégénérer en tyrannie, toutes les fois que les pouvoirs sont concentrés dans les mains d'*un* seul, et que son *bon plaisir* est la regle *unique* de sa volonté ; il y a autorité arbitraire, absolue, et susceptible de tyrannie, toutes les fois que le plus dangereux des pouvoirs est dans les mains d'*un* seul corps, qui peut dire aussi : tel est *notre bon plaisir*.

Les partisans de l'*unité* du corps législatif, alléguent contre le système de division, « que deux sections permanentes, et qu'un corps d'examinateurs partageraient nécessairement les esprits, deviendraient des points de ralliement, des objets d'inquiétude pour les uns, d'enthousiasme pour les autres. Le passage rapide du despotisme à la liberté, le passage non moins rapide d'une royauté appellée constitutionnelle à la répu-

blique ; l'agitation causée par ces révolutions successives, l'esprit de défiance, suite nécessaire des erreurs et des fautes où tant d'hommes ont été entraînés, tout rend ces moyens impraticables pour nous : car des dissentimens et des combats d'opinion entre des corps investis de l'autorité publique, ne peuvent se concilier avec la tranquillité des citoyens, si on ne suppose dans le peuple assez de calme et de confiance pour consentir à n'en être que le paisible spectateur, et à ne les juger qu'avec sa raison.

Voilà tout ce que Condorcet a pu réunir de considérations pour combattre l'établissement d'une législature en deux branches. (*Page* 22 *du rapport.*) Qui ne s'apperçoit à ce langage que c'était la toute-puissance des jacobins et des factieux qui les maîtrisaient, qui faisait sacrifier à la terreur et à la contrainte, l'intérêt et le repos d'une grande nation ? Le système de division n'était pas mauvais en soi, il n'était qu'*impraticable* dans les circonstances, et sur ce point, on est d'accord avec Condorcet. Mais cet empire des circonstances est par lui-même la plus forte preuve que l'on puisse fournir des dangers de l'unité du corps législatif ; car si l'on observe avec attention les causes des dissentions et des troubles qui, pendant cinq ans, ont agité la France,

on les trouvera toutes dans la facilité qu'ont eue les différentes factions pour influencer une *seule* assemblée, et dans l'impuissance de celle-ci, à résister à leurs attaques, et à triompher de ses propres partis.

Or, ce que n'a pu empêcher l'autorité d'une assemblée *unique*, le pourra-t-elle mieux à l'avenir, si des circonstances semblables viennent à se reproduire ? L'épuisement et la lassitude du corps politique le maintiendront quelque tems dans une sorte de repos ; mais que de nouveaux agitateurs reparaissent au sein d'une législature ; qu'un ambitieux d'autant plus à craindre qu'il aura su couvrir son ambition de l'éclat des talens et des dehors d'une vertu mensongere, soutenue peut-être par de grands services rendus à la République, veuille mettre à profit sa renommée, pour se créer un parti et dominer par lui l'assemblée législative ; qui pourra garantir la liberté publique et les droits individuels de l'usurpation et de la tyrannie ? Sera-ce le corps législatif ? Il est opprimé ou oppresseur. Sera-ce la formalité illusoire de quelques lenteurs dans les délibérations ? de quoi servira-t-elle si la séduction ou la terreur entraîne ou commande les résolutions ? Robespierre et ses complices auraient-ils rencontré plus d'obstacles, s'il n'eût fallu que quelques jours de plus pour changer

leurs volontés en lois ? Sera-ce la constitution ? où est le corps chargé de prendre sa défense ? La constitution de 1791 était en vigueur durant la législature ; a t-elle pu résister une année au choc qui l'a détruite ? Sera-ce l'insurrection ? Quoi ! toujours recourir au renversement du corps social, pour le rétablir dans son ordre naturel. L'insurrection ! comme si ce moyen, presque toujours partiel, si difficile à distinguer de la sédition, n'était pas souvent dirigé contre la liberté publique ; comme si ceux qui seraient assez puissans pour opprimer le corps législatif, ne le seraient pas assez pour se faire appuyer par une populace égarée !

Mais sans prévoir même ces secousses terribles, n'y a-t-il pas des voies plus lentes et plus détournées pour porter atteinte aux droits des citoyens ? C'est avoir beaucoup fait sans doute pour les progrès de l'art social, que d'avoir fixé ces droits à des termes simples et incontestables. Mais ignore t-on combien il est facile d'atténuer la *déclaration* qui les énonce, et la constitution qui promet de les garantir, par l'influence d'une mauvaise législation ? Les droits naturels et civils qui sont d'un besoin et d'un usage habituel pour le citoyen, sont tous à la discrétion des lois. Celles-ci peuvent attaquer en détail et par cent moyens indirects, la *liberté*,

la *sûreté*, la *propriété*, sans heurter avec violence la constitution, et en ayant même l'air de la respecter. L'expérience de plus d'un peuple nous a prouvé que toutes les pieces de leur constitution étaient encore debout, que déja leur liberté avait disparu sous des lois et des institutions vicieuses.

Ainsi, tant que l'autorité législatrice ne sera exercée que par un seul corps, qui pourra tout ce qu'il voudra, il n'est aucun obstacle qui puisse l'empêcher de faire des lois mauvaises, arbitraires et oppressives. Il n'en est aucun non plus, qui l'empêche de violer la constitution, de la changer, ou d'en suspendre l'effet. Car n'ayant aucun contre-poids, aucune puissance qui le surveille ou le réprime, rien ne s'oppose à ce qu'il usurpe les fonctions d'une Convention, qu'il ne refasse les lois constitutionnelles chaque fois qu'un parti assez puissant voudra faire prévaloir un nouveau système d'organisation sociale, et que même il ne finisse par envahir tous les pouvoirs et se constituer en permanence. Il suffira de quelque moment de crise que l'on saura bien faire naître s'il n'existe pas. Les clameurs, les défiances, les dénonciations entourront et poursuivront les ministres. On les peindra comme des *traîtres;* on fera une *révolution* contre le gouvernement, et ces

mots si souvent employés, *il faut sauver le peuple, les mesures révolutionnaires l'exigent*, serviront de piége à la crédulité publique, et d'instrument à l'ambition des usurpateurs et à l'établissement de la tyrannie.

Qu'on n'allegue pas la puissance et le contre-poids de l'opinion. Hélas ! l'opinion de la majorité des Français désavouait les horreurs dont ils étaient par milliers les victimes, et les tyrans n'en poursuivaient pas moins le cours de leurs assassinats ; et ils prétendaient avoir pour eux l'opinion, et ils se faisaient applaudir, féliciter par d'autres brigands leurs complices. L'opinion ! il n'y en a plus quand la terreur comprime toutes les pensées ; quand les oppresseurs ont des prédicateurs à leurs gages et des bourreaux pour l'homme courageux qui ose les démasquer. Dans ces affreux momens, ce ne sont plus de vains discours qu'il faut ; ce sont des actions.

Supposez maintenant que la Convention eût été divisée en deux branches, dont chacune n'eût rien pu faire sans le concours et le vœu de l'autre, et voyez si ces factions, ces déchiremens, cette audace des usurpateurs et cet envahissement de tous les pouvoirs, auraient pu élever la tyrannie dans son sein, et la répandre avec ses fureurs sur la France désolée.

Ce serait ici le moment de faire ressortir les avantages de la division de la législature ; mais cet objet appartient plus naturellement à la seconde partie où je traite de l'esprit de la constitution qui peut convenir à la France. Il me suffit d'avoir montré que celle de 93, en instituant un corps législatif *un* et *indivisible*, n'offre aucune garantie ni pour lui-même, ni pour la liberté publique, ni pour les droits des citoyens.

Cette garantie n'est pas mieux assurée, vis-à-vis du conseil exécutif, dépositaire de l'action du gouvernement. Ce conseil composé de 24 membres, est *nommé par le corps législatif* sur une liste générale de candidats présentés par les assemblées électorales, à raison d'un par département ; et en cas de prévarication, les membres de ce conseil sont *accusés par le corps législatif.* (*Art. 63 et 71.*)

Il est aisé de voir qu'un conseil exécutif ainsi formé, sera sans cesse à la dévotion du corps législatif, ou bien il ne restera pas long-tems en place.

Il sera à sa dévotion ; car rien ne sera plus facile au parti qui dominera dans la législature, que de faire comprendre dans la liste des candidats, que doivent présenter les assemblées électorales, les membres dont il voudra composer le conseil.

Si celui-ci ne seconde pas toutes les vues du corps législatif, il est évident qu'il ne restera pas long-tems en place. Le pouvoir terrible d'*accuser* s'exercera dans son infatigable activité. Qu'on se rappelle la guerre faite aux ministres, par le parti qui a si long-tems dominé la Convention. Quel est le conseil exécutif dont les membres pourront résister aux contrariétés, aux dénonciations, aux mander-venir à la barre, à tous les genres de dégoût dont on saura les abreuver?

Mais, dira-t-on, le conseil exécutif est essentiellement obéissant. Oui, il l'est dans ce sens, qu'il doit faire exécuter sans délai et sans contradiction, les lois que lui transmet le corps législatif. Mais il ne doit pas l'être dans le sens où un parti dominant, contraire à la liberté, voudrait lui faire partager ses opinions et ses desseins. Il est une infinité de cas où le conseil exécutif sort de la simple exécution des lois, pour agir directement par lui-même. La constitution de 93 lui attribue la *direction* et la *surveillance* de l'administration générale, la nomination et la révocation de tous ses agens, soit intérieurs, soit extérieurs, et la négociation des traités. (*Art. 65, 66, 70.*)

Or, c'est dans l'exercice de cette action *particuliere* que les membres du gouvernement

doivent être indépendans de toute crainte, de toute influence étrangere. Le seraient-ils si le corps législatif, ou plutôt la faction qui l'aurait subjugué, pouvait et voulait leur faire partager ses principes et ses vues ? L'infortuné Roland, et tous les ministres que l'on a voulu perdre, faisaient exécuter scrupuleusement les lois ; ils n'ont pas moins été sacrifiés par le parti devenu le plus fort, pour n'avoir pas fléchi devant les usurpateurs. Qu'on ne s'y trompe pas, il en serait de même de tous les dépositaires du gouvernement, dont l'inflexible austérité ne servirait pas docilement les passions du corps législatif.

Ainsi, admettez l'*unité* et l'*indivisibilité* du corps des représentans et l'organisation donnée au corps exécutif, il arrivera infailliblement de ces deux choses l'une ; ou le conseil exécutif sera l'instrument servile et l'allié perpétuel de la puissance législatrice ; ou s'il se refuse à son influence absolue, il sera brisé jusqu'à ce qu'un autre subisse le joug de l'obéissance. Bien plus, il n'y aura pas véritablement de gouvernement. Que sera-ce en effet qu'un conseil exécutif composé de *vingt-quatre membres*, qui useront en délibérations, en disputes, en mésintelligences, le tems nécessaire pour agir ? car c'est dans l'*action prompte* et *ferme* que consiste tout le jeu du gouvernement. Quelle affreuse perspective

pour la liberté civile et politique, qu'un ordre de choses qui menerait à l'oppression par le despotisme, ou à l'anarchie par la faiblesse !

Enfin, le corps législatif lui-même ne trouverait point, dans la constitution, de garantie solide de sa liberté et de sa propre existence. L'histoire entiere de la révolution en fournit la preuve. Y a-t-il eu aucune assemblée nationale, je n'en excepte pas même la constituante, en plus d'une circonstance (1), qui ait joui, dans

(1) Ceux qui ont suivi avec quelque esprit d'observation et d'impartialité la marche de l'assemblée constituante, ne trouveront point cette assertion trop rigoureuse. Si elle a été de toutes les assemblées, celle qu a sû le mieux faire respecter sa dignité et son indépendance, il n'en est pas moins vrai que les tribunes s'étaient déja accoutumées à une habitude ouverte d'approbation ou d'improbation, qui, sans exercer peut-être aucune influence réelle, flattait trop un parti ou heurtait l'autre, pour ne pas devenir dangereuse. On sait que ceux qui jouissaient de la faveur publique, car il y a eu à toutes les époques et des intrigues et des meneurs, n'étaient pas fâchés de donner à leur avis le poids des applaudissemens. Les chefs d'opinion commençaient déja à avoir leurs *dévoués* et leur *peuple*. Malgré les erreurs de principes et les torts d'intention et de procédés de ceux qu'on appellait alors le *côté droit*, on pourrait demander s'ils ont toujours joui de la liberté

toute l'intégrité de la représentation, et pendant la durée de leur session, de la sûreté, de l'indépendance, de la liberté d'opinion et de volonté, sans lesquelles il est impossible à chaque membre de délibérer d'après le sentiment de sa conscience, ni à l'assemblée entiere de former des résolutions non influencées? Retracerai-je ici les tristes évenemens dont chacun de nous a été témoin? rappellerai-je ce système de dénonciation et de calomnies qui servait d'avant-coureur aux projets des factieux, ces pamphlets incendiaires lancés pour corrompre et préparer l'opinion, cette association de clubs rivaux de la représentation nationale, ces atteliers de trouble et d'insurrection, ces nuées d'adresses suggérées, ces conspirations municipales, ces députations, ces pétitions hautaines où l'on semblait bien plus commander que demander, les bons citoyens chassés de leurs sections, et une poignée d'intrigans et de séditieux s'établissant à leur place, et usurpant audacieusement la *souveraineté du peuple;* enfin, ces violences exercées tant de fois envers le corps des représentans?

---

d'énoncer leurs opinions. Or c'est un grand mal, lorsque dans une assemblée nationale, chacun n'a pas un droit égal d'exprimer sa pensée, quelqu'erronée qu'elle puisse être.

Tout cela n'existera plus à l'avenir ! Il n'y a plus de *jacobins*, plus de municipalité turbulente et rivale ! de bonnes mesures de police peuvent prévenir tous ces abus ! Je veux croire que les leçons de l'expérience ne seront pas entierement perdues, et que les évenemens passés ne se reproduiront plus sous les mêmes formes. Mais n'y aura-t-il pas d'autres combinaisons pour influencer le corps législatif ? l'esprit de faction, si adroit et si fécond en ressources, en restera-t-il dépourvu dans une ville immense, où tant d'intrigues peuvent s'ourdir dans le secret, où la classe des mal-aisés, des ouvriers, des hommes faibles et peu instruits, est si nombreuse, où des circonstances critiques peuvent si aisément exciter des alarmes et produire des mouvemens, et où l'esprit du peuple est si crédule, si susceptible d'être égaré, et si enclin à la défiance contre ceux qui gouvernent ?

Ce ne sera plus, si l'on veut, la conspiration des scélérats ineptes dont nous venons de ressentir d'aussi cruels effets ; mais ce pourra être une conspiration bien plus dangereuse, celle d'hommes puissans en moyens et en renommée, jouissant des faveurs de l'opinion, et couronnés peut-être des mains de la victoire. C'est dans les occasions périlleuses où il s'agit de s'opposer à l'opinion égarée, qu'un corps législatif lutte avec

désavantage; on est disposé à le regarder comme suspect de trahison et indigne de la confiance. Paris offre une masse de population si grande, il est si aisément porté, par sa propre consistance, à se regarder comme le centre de la République, et à regarder le corps législatif comme ne devant exister que pour lui, qu'une assemblée qui n'aura d'autre garantie que son *unité*, et qui sera déja affaiblie dans l'opinion, par la seule idée qu'elle n'a qu'une simple initiative en législation, sera exposée, ou à des condescendances qui nuiront à l'intérêt général de la République, ou à des réactions qui compromettront sa force, sa liberté et son existence.

Ainsi, sous quelque point de vue qu'on envisage la constitution de 93, soit dans le principe qui lui sert de bâse, soit dans la formation de la loi, soit dans l'organisation du corps législatif et du gouvernement; elle est impraticable dans son exécution, et impuissante à protéger la liberté civile et politique.

SECONDE PARTIE.

DE L'ESPRIT DE LA CONSTITUTION QUI CONVIENT A LA FRANCE.

§ Ier. *Considérations générales sur les causes qui ont empêché l'établissement d'une bonne constitution.*

Trois causes ont concouru jusqu'à présent à empêcher l'établissement d'une constitution républicaine, fondée sur une garantie réciproque des droits des gouvernés et des fonctions des gouvernans : — le royalisme qui veut tout ramener à l'autorité d'un seul, ou absolue, ou constitutionnelle ; — l'esprit d'abstraction qui veut tout régler par les principes d'une théorie rigoureuse ; — l'esprit de démagogie qui veut tout confier à la puissance aveugle et précipitée de la multitude. Car, pour le fédéralisme qui a servi de prétexte à tant de persécutions, je ne crois pas qu'il ait eu de consistance réelle, ni que ce système puisse convenir à la France.

Je vais présenter quelques considérations sur chacun de ces objets.

Il serait inutile de classer ici les royalistes suivant leur genre, leur espece et leur variété, et

et de mesurer la distance qui sépare les partisans de la monarchie pure, de ceux de la monarchie mixte. Il est pourtant une chose à remarquer, c'est que dans ce nombre il en est beaucoup qui, trompés par le sentiment qu'ils ont éprouvé à la vue des folies et des désordres qui ont souillé la révolution, prennent pour des idées de royalisme, ce qui n'est au fond que le desir et le besoin d'un gouvernement juste et bien ordonné. Comparant l'espece de calme dont ils jouissaient dans l'état monarchique, avec les agitations convulsives de l'ordre actuel des choses, ils ne jugent du présent que par le passé, et n'ayant point encore le troisieme terme de comparaison, qui est l'avenir, ils ne peuvent ne pas exercer des regrets. Donnez-leur une constitution qui leur assure le repos, la sûreté, la propriété; faites-les jouir d'un gouvernement où l'arbitraire disparaisse devant la loi; et croyez que le jour où tous les Français connaîtront sous quelles regles ils doivent vivre, et pourront en apprécier la bonté, sera celui qui verra s'amoindrir le nombre des royalistes.

Qui peut en effet regretter la monarchie, sous quelque forme qu'on la considere? ce sont ceux qui en profitaient; c'est la noblesse et le clergé, ces éternels alliés de la puissance absolue, et ces instrumens infatigables de l'oppression des

peuples. Rétablir la royauté, c'est ramener sur cette terre désolée tous les fléaux qui ont fait ses malheurs. C'est recréer les distinctions, les priviléges, la féodalité, la dîme, tous les genres de vexation, les prétentions insupportables de l'orgueil, et l'humiliation plus insupportable encore dont était abreuvée la classe plébéïenne. C'est déchirer la déclaration des droits imprescriptibles de l'homme. C'est remettre un grand peuple sous le triple joug des rois, des prêtres et des nobles, c'est-à-dire, consolider le regne du despotisme, de l'ignorance, de la superstition, de l'avilissement, des vices, de la corruption et de toutes les immoralités qui leur servent de cortége.

La monarchie tempérée par une constitution n'aura pas ces inconvéniens; je le nie, car il y aura un roi, une liste civile et une cour. Quelque limite que l'on apporte à la puissance royale, il est de sa nature de s'étendre sans cesse; c'est la marche constante de tous les pouvoirs. Voudrait-on se replonger dans cette lutte déplorable entre le corps législatif et le monarque, ressusciter le *véto* qui a laissé des impressions si odieuses, lors même qu'il n'était que suspensif? Croirait-on y remédier par l'établissement de deux chambres? on verrait bientôt renaître les castes héréditaires et leurs prérogatives; car la monarchie ne

ne se nourrit que d'illusion, d'éclat, de grandeurs et de rangs. Ne sait-on pas que la corruption finit toujours, dans cette forme de gouvernement, par remettre toute l'autorité entre les mains du roi, et par diviser le peuple en deux classes, celle qui se vend, et celle qui achete?

Quel roi replacerait-on sur le trône? le fils de celui qui a porté sa tête sur l'échafaud! Voyez l'exemple de Charles II, et frémissez. Le sang des meilleurs patriotes, des vrais républicains, ruisselerait jusqu'à la derniere goutte, et ce qu'on appellerait le crime des peres, serait poursuivi jusques dans la derniere génération. On verrait bientôt les émigrés rentrer en foule et avec eux les tables de proscription, le couteau des vengeances et la ruine publique. Qui connaît les passions humaines et l'ardeur des haines politiques, et ne sera pas effrayé des calamités dont ce retour serait la source!

Ira-t on chercher un roi constitutionnel dans une dynastie étrangere? Jettez les yeux autour de vous... Oserez-vous choisir? Un roi étranger apporterait des inclinations, des habitudes, des mœurs qui s'accorderaient difficilement avec l'esprit de la nation française. Il conserverait pour sa famille et pour son pays, une prédilection dont l'effet serait d'introduire parmi nous une foule d'étrangers qui occuperaient le premier

degré dans la confiance et les faveurs du monarque, rempliraient tous les emplois, et deviendraient pour les nationaux un objet de jalousie et de haine, d'où naîtraient des mécontentemens et des dissentions publiques sans cesse renaissantes. Tous les autres dangers que l'on vient d'énoncer subsisteraient dans cette hypothese, et l'on ne ferait autre chose qu'établir constitutionnellement une forme de gouvernement qui, de sa nature, menace la liberté publique, et finit par la détruire.

On vante le repos dont on jouit dans la monarchie. C'est le repos de l'esclave que l'on a mutilé pour l'empêcher de fuir. On prend pour repos, ce qui n'est que la privation de tous les droits et le sommeil de l'indifférence. Ce repos si cher, si précieux, qu'est-il autre chose que le pouvoir qu'a le fort d'opprimer impunément le faible, la certitude du riche de s'enrichir davantage, et du pauvre de ne trouver au bout de son travail qu'une plus grande pauvreté. Ces avantages si prônés de la monarchie, sont-ils pour la masse du peuple? et c'est le peuple pourtant qui constitue les grandes sociétés; c'est pour le peuple que les gouvernemens sont établis. Si l'on compte pour rien la dignité de l'homme, et cette estime de soi-même qui nait de l'opinion que chacun a, qu'il concourt ou

peut concourir à l'intérêt général et à l'administration de la chose publique ; si un ordre social qui ne tend qu'à isoler, à dégrader l'homme et à ramener toutes les affections à l'intérêt personnel, est le meilleur des régimes possibles, on peut louer, on peut aimer le gouvernement monarchique. Mais si la société est instituée, non pour l'avantage de quelques-uns, mais pour le bonheur de tous, si l'on attache quelque prix à l'exercice des droits qui font le citoyen, et à la forme de gouvernement qui les garantit, il ne faut pas les chercher dans la monarchie.

Ses partisans disent encore qu'elle a cet avantage inappréciable, que le trône est le tombeau de toutes les ambitions particulieres. Je le crois bien ; quand tous les chemins sont fermés à la gloire, et ne sont ouverts qu'à la bassesse et à l'intrigue, quelle ambition peut solliciter une ame grande et généreuse ? Est-ce donc une invention si ingénieuse et si favorable à l'espece humaine, que celle qui, pour prévenir un mal incertain et rare, en établit un réel et durable ? Il faudrait, avant tout, prouver que toutes choses égales d'ailleurs, le corps social a moins à redouter de la puissance d'un monarque, que dans les républiques, de l'ambition d'un citoyen. Il faudrait sur-tout avoir démontré qu'il n'est aucun moyen, dans ce dernier gouvernement, de

mettre la liberté à l'abri des entreprises particulieres.

Sans étendre plus loin cette discussion, sur laquelle il y aurait encore tant de choses à dire, il ne s'agit plus pour nous de revenir sur le passé, mais de tirer de notre situation présente des regles sûres de conduite. Or, dans la position où la France a été entraînée par la force des évenemens, on ne peut plus faire un pas en arriere, sans y trouver un abîme; et quand le gouvernement républicain ne serait pas le meilleur, le plus conforme à la nature, le seul qui puisse garantir la liberté individuelle et la liberté publique, il faudrait encore l'embrasser, par cela seul qu'on ne peut plus en adopter un autre, sans s'exposer à des malheurs qu'on ne peut envisager sans effroi. Heureuse impuissance qui concilie le droit avec la nécessité, et force impérieusement de vouloir ce qui est bon et de faire ce qui convient.

Ainsi, que tant d'esprits faibles et imprévoyans, que tant de partisans insensés de la royauté, cessent de faire des vœux impies pour son rétablissement. En croyant appeller le retour de l'ordre et de la tranquillité, aveugles qu'ils sont, ils ne voient pas que c'est la guerre civile qu'ils appellent sur leur malheureuse patrie, et leur propre destruction qu'ils provoquent. Car

ils doivent savoir que la source premiere de tous les malheurs publics, est dans la réaction opiniâtre des soutiens de la monarchie absolue, et qu'il ne peut y avoir de composition avec eux.

S'il est utile de repousser le royalisme qui voudrait s'emparer de la nouvelle constitution, il ne l'est pas moins de se prémunir contre les illusions qui ont séduit tant de spéculateurs, qui ont porté, dans le système social et la science du gouvernement, des idées de perfection et de théorie si peu susceptibles d'application dans la pratique. En considérant l'homme en société, non tel qu'il est, mais tel qu'il doit être, ils sont tombés dans une erreur qui a eu des suites bien funestes; car ne pouvant élever tout-à coup un peuple vieux et corrompu, à la hauteur où ils l'ont placé, ils n'ont fait que le sortir de sa situation actuelle, et l'ont jetté dans une route où il n'a plus eu de guide que ses propres passions, sans lui procurer la jouissance de ses véritables droits.

Quand les philosophes raisonnent sur la perfectibilité morale, et sur les principes de l'art social, ils ressemblent aux mathématiciens qui, dans leurs calculs hypothétiques, font abstraction des obstacles et des frottemens. Ils croient qu'il suffit de présenter aux hommes la raison, la

justice et la vertu, pour qu'ils en fassent la regle de leur conduite ; ils ne savent pas que dans les grandes sociétés civilisées, les lumieres sont pour une classe, les préjugés et l'ignorance pour une autre, et les passions pour toutes. La raison n'influe guères, même chez les personnes éclairées, que dans les choses indifférentes ou purement spéculatives. Mais mettez la raison aux prises avec un grand intérêt, et vous verrez quelle sera l'issue de cette lutte périlleuse. C'est ce qui établit si souvent une différence si humiliante entre les *principes* d'un homme et sa *conduite*, entre ses *écrits* et ses *actions*. Les scélérats qui ont bouleversé la France et se sont couverts de tant de crimes, n'étaient pas tous dépourvus de lumieres et de connaissances ; à en juger par leurs discours, on eût dit que la morale et la vertu étaient dans leur cœur comme dans leur bouche. En étaient-ils moins passionnés, moins vindicatifs, moins féroces, moins oppresseurs ? Ils insultaient à la raison humaine en la proclamant, et à la vertu en la faisant servir de banniere à leurs forfaits.

Dans ces derniers tems de calamité et de misere publique, lorsque les circonstances les plus critiques exigeaient le concours des sacrifices et des efforts mutuels, de quoi ont servi ces admirables maximes de patriotisme et de

fraternité écrites dans tous les livres, débitées à toutes les tribunes ? L'égoïsme s'est-il moins concentré en lui-même ? le riche s'est-il condamné à des privations pour soulager le pauvre ? l'agioteur en a-t-il moins fait ses infâmes calculs ? le cultivateur en a-t-il vendu ses denrées moins cher ? la scene mobile et diversifiée des plaisirs a-t-elle été un seul instant abandonnée, et le luxe insolent a-t-il enveloppé son front de tristesse et de deuil ? Hélas ! le peuple par son silence et sa douleur honorait plus la liberté, que cette tourbe insouciante et discoureuse par ses vaines maximes ; il gardait au moins une attitude conforme à sa situation.

Il est une remarque affligeante que l'on a pu faire dans le cours de la révolution ; c'est que tout s'est fait par enthousiasme, par emportement, par de pures opérations de tête, presque rien par conviction intime et profonde, par des opérations de sentiment. On eût dit qu'il y avait deux peuples dans la même nation, l'un qui raisonnait sur la république, l'autre qui agissait contre l'esprit de la république. Si nos armées, toujours grandes, toujours patientes, toujours héroïques, toujours victorieuses, n'eussent prouvé à l'Europe entiere, qu'elles savaient vaincre et mourir pour la cause de la liberté, on douterait encore si les principes

républicains ont existé autre part que dans les livres.

Ces vérités sont tristes et dures, mais ce ne sont pas moins des vérités. Les ennemis de la liberté s'en servent pour tâcher de la détruire; ses fideles amis doivent avoir le courage de les dire pour la mieux établir. Ce n'est pas la premiere fois que ceux-ci ont rencontré les premiers sur leurs pas, et ce n'est pas une de leurs positions les moins difficiles, que d'avoir à lutter en même-tems, et contre ceux qui veulent étouffer la liberté sous le royalisme, et contre ceux qui veulent étouffer la liberté sous la licence. Faut-il en conclure que la nation Française n'est faite ni pour la liberté, ni pour la république? non; mais il faut apprendre à se défier davantage de ces systêmes imposans qui, pour trop honorer l'humanité, la servent mal. Il faut, avant de donner une constitution à un peuple, étudier sa situation physique, morale et politique, afin de ne pas tomber dans le défaut de faire des lois bonnes en elles-mêmes, mais qui ne sauraient lui convenir. Rien ne se fait brusquement dans la nature; dans sa marche sage et prudente, elle sait toujours proportionner les moyens aux fins qu'elle se propose. En matiere de gouvernement tout se réduit à ceci : doit-on faire les hommes pour la constitution, ou la

constitution pour les hommes ? Si l'on commence par établir une constitution à laquelle les hommes pour qui on la destine ne puissent atteindre, on sépare deux points qui doivent se toucher ; la constitution reste seule avec sa théorie, et les hommes avec leurs habitudes et leurs mœurs ; et comme la constitution est un être abstrait, qui n'a de force que par l'opinion et la volonté des hommes, il faut nécessairement que la constitution fléchisse. Si l'on approprie la constitution aux hommes, alors elle marche de concert avec eux, et n'éprouve ni obstacles ni secousses. C'est au législateur adroit à déposer dans la constitution et dans les institutions qui doivent l'accompagner, tous les germes de perfectionnement qui peuvent amener la régénération d'un peuple, et le préparer par degré à un meilleur ordre de choses.

Ce n'est pas malheureusement la route que l'on a prise (1) ; mais il faut l'avouer, entraînés

---

(1) Je suis bien loin de contester l'influence que les lumieres ont exercée sur la révolution. Les ouvrages profonds de Montesquieu, de Mably, d'Helvétius, de Voltaire et de Rousseau, avaient préparé les esprits à des principes de liberté et au sentiment de leurs droits, qui faisaient un contraste trop frappant avec l'état du gouvernement sous lequel ils vivaient, pour ne pas

par la force irrésistible des circonstances, les premiers auteurs de la révolution ont été contraints de faire trop ou trop peu. Leur prévoyance et leur politique n'a pas été au niveau de leurs lumieres. En posant des principes vrais dans leur généralité, avant de s'être assurés de leur convenance relative et de tous les moyens d'exécution, ils n'ont pas vu que les scélérats et les fripons étaient placés derriere eux, pour donner à leur théorie une fausse direction. Amenés par des combinaisons perfides à la nécessité de tout détruire pour tout recomposer, ils n'ont pas vu que c'était donner le tems aux

---

produire une grande commotion, lorsque la roue des évenemens ferait jaillir la premiere étincelle. Mably et Rousseau l'avaient plus particulierement prévu, et ils ne croyaient pas que le dix-huitieme siecle s'écoulât sans voir éclore cette révolution. Mais il faut le dire, ce ne sont pas les hommes les plus éclairés qui l'ont dirigée. Les sages dissertaient, et les fous et les fripons agissaient. Les demi-connaissances ont bien plus nui à la révolution, que les vraies lumieres ne lui ont été utiles. Peut-être aussi la cause en vient-elle de ce fait trop vérifié par l'expérience, c'est que les révolutions qui se préparent par les philosophes, ne se font que par le peuple; mais malheureusement le peuple brise son ouvrage, s'il n'a la prudence de revenir aux conseils de la sagesse.

factions de concerter leurs projets et de se fortifier. Les uns n'eurent pas plutôt proclamé la *liberté* et l'*égalité de droits*, que les autres s'en emparerent comme des deux plus puissans leviers qui pussent soulever le peuple. Ces bienfaits, si précieux pour ceux qui sont dignes d'en jouir, devinrent, entre les mains des démagogues, l'instrument de la corruption de la multitude et de leur propre tyrannie. De-là ce système d'épouvante et de crime, qui a pesé si longtems sur la France éplorée, dont l'affreux récit ne souillera point ma plume, et que les vrais républicains voudraient effacer de leurs larmes, après que tant de victimes n'ont pu l'effacer de leur sang. Heureux encore si, au milieu de tant de désastres, les tyrans qui se sont joués si indignement des droits de l'espece humaine, n'eussent laissé dans la constitution de 1793, les élémens de cet esprit de démocratie effrénée dont ils ont épuisé tous les excès !

Je dirai peu de choses du fédéralisme. Ce n'est pas que ce mot de circonstance, créé par un parti, pour servir de prétexte à la proscription de l'autre, ait jamais emporté avec lui l'idée d'aucun crime politique. Ce système aurait pu exister, sans blesser la liberté ni les droits du peuple. Mais ce système n'est applicable à la

France sous aucun rapport, et serait contraire à ses véritables intérêts.

L'expérience de l'histoire prouve que rarement les fédérations des peuples leur ont procuré une existence paisible et durable. On connaît le sort de celles des petites républiques de la Grece. Après avoir été agitées par des secousses continuelles, par des guerres fomentées par des rivalités, des haines nationales et l'ambition de la suprématie, elles ont fini par tomber sous la puissance du roi de Macédoine.

La Suisse offre de nos jours un exemple plus heureux. Mais forte de sa situation physique, de ses mœurs, de sa laborieuse industrie, du courage de ses habitans et de la sagesse de son gouvernement, elle a au milieu de ses rochers une existence à part des autres puissances.

L'union des provinces de Hollande n'a subsisté que par l'extrême pouvoir du stadthouder; ce n'était au fond qu'une monarchie déguisée; l'esprit des Bataves, exclusivement livré aux opérations commerciales, en les faisant pour ainsi dire citoyens du monde, a long-tems affaibli le ressort des agitations politiques, et n'a pu les en préserver entierement.

Les Etats-Unis d'Amérique sont la seule grande fédération, parmi les peuples anciens et modernes. Mais l'extrême disproportion de leur

population avec l'étendue de leur territoire, la distance des lieux, la difficulté des communications, ont dû engager les Américains à concentrer leurs moyens, afin d'augmenter leurs ressources. Il leur a fallu des gouvernemens séparés, afin qu'il y eût un gouvernement. Chaque état avait besoin de se créer et de s'accroître, et il ne pouvait trouver sa prospérité que dans l'énergie et la rapidité de son administration. Garantis d'ailleurs par leur position géographique, qui les sépare de puissances voisines et redoutables, ces états fédératifs doivent être considérés comme de grandes familles, vivant sous des lois particulieres, presque toutes homogênes, et dont le lien commun va se rattacher à un centre de surveillance et de protection générale, qui est le congrès. Mais s'il est permis de former des conjectures sur leur destinée prochaine, ou ces états aggrandis par la culture et la population finiront par se séparer, ou le premier d'entr'eux qui aura acquis une grande prépondérance, rompra la balance fédérative et menacera la liberté des autres états.

Pourrait-on appliquer cette forme de gouvernement à la France? elle est environnée sur le continent de puissances qui nécessitent, pour la défense commune, l'entretien d'une force armée considérable. Elle a sur les deux mers

une étendue de côtes, et un commerce qui exigent une protection navale non moins imposante. Au dedans, ses richesses agricoles, industrielles et commerciales, sont inégalement réparties. Les états plus pauvres deviendraient jaloux des plus riches, et ceux-ci exerceraient une suprématie qui dégénérerait en oppression envers les faibles, et dissoudrait bientôt le lien fédératif. Quelle mésintelligence, quelles discussions interminables ne ferait pas naître la fixation de la quotité des dépenses communes ! En cas d'attaque, où il faut porter si rapidement de grandes forces sur les points menacés, que l'on songe aux difficultés et aux lenteurs inséparables des délibérations d'un congrès. Les états moins exposés aux dangers d'une invasion et aux embarras de la guerre, se croiraient dispensés d'y contribuer, ou n'y contribueraient que faiblement, tandis que ceux qui en supporteraient tout le poids, voudraient le rejetter sur les autres. Morcellez la France ; vous lui ôtez la force qu'elle tient de son ensemble et de sa masse ; vous affaiblissez, vous détruisez l'esprit national ; ce ne sont plus les Français, ce sont des habitans d'états particuliers qui, séparés de mœurs, d'habitudes et d'intérêts, se regarderont comme étrangers les uns aux autres, s'ils ne deviennent pas ennemis.

Vous

Vous fournissez aux puissances qui voudraient l'entamer et la détruire, des moyens d'exciter des dissentions dont elles sauraient habilement profiter.

Ainsi la position civile, morale et politique de la France, l'intérêt de sa sûreté et de sa liberté, l'état et le système de ses finances, les propriétés nationales affectées à la fortune publique, ses moyens de richesses et de prospérité, tout lui prescrit impérieusement de rester unie sous la même forme et la même action de gouvernement. Aussi de tous les obstacles qui se sont opposés jusqu'à présent à l'établissement d'une constitution convenable à la France, celui du système fédératif a-t-il eu le moins d'influence et de réalité, quoiqu'il soit devenu la cause d'horribles persécutions. On se serait moins étendu sur ce sujet, si, au moment de donner des lois nouvelles à la France, on n'avait cru nécessaire de calmer les inquiétudes des uns, et de dissiper les préjugés des autres.

§ II. *But général et fondemens de toute Constitution.*

La constitution d'un peuple a pour but de garantir à la société entiere, et à chacun de ses membres, les droits qui leur appartiennent.

Quels sont ces droits, et par quel heureux artifice peuvent-ils être combinés et maintenus ? C'est en ceci que le génie des législateurs s'est diversement exercé.

Les anciens n'avaient pas imaginé de placer, au devant de leurs constitutions politiques, ces immortelles déclarations des droits, qui sont comme le pérystile de l'édifice social et le motif sur lequel doit être constamment dirigée l'ordonnance de toutes ses parties. Comme les sociétés existaient avant l'établissement ou la réforme des grandes institutions que l'histoire nous a transmises ; comme ces institutions ont toujours été produites par quelque grande secousse du corps social, il est arrivé que les législateurs se sont toujours plus occupés de corriger le mal que de chercher le mieux, de réparer l'édifice que de le reconstruire. Ils ont pris la société dans l'état où elle se trouvait, et ont travaillé sur les matériaux qui étaient sous leurs mains, sans songer à en fabriquer de nouveaux. S'il y avait en cela moins de principes, il y avait aussi plus de sagesse et de politique ; ils évitaient de choquer trop violemment les divers intérêts, et trouvaient dans ces especes de transactions des moyens de concilier tous les partis, et d'adoucir toutes les passions.

Les Américains ont été les premiers qui aient

donné au monde l'exemple d'un peuple qui va chercher les fondemens de ses institutions dans la nature même de l'homme, et qui, avant de savoir comment il faut faire, s'occupe de ce qu'il doit faire. Jamais aussi peuple n'avait été replacé, par les circonstances, plus près de la nature. N'ayant emporté d'Europe que ses lumieres, occupé de défrichemens, d'agriculture et d'arts utiles, ses mœurs étaient simples, ses besoins peu nombreux, ses préjugés presque nuls. Il ne connaissait ni ces distinctions héréditaires qui excitent tant de vanité dans ceux qui en jouissent, et tant de jalousie dans ceux qui en sont privés; ni cette hyérarchie de rangs et de conditions, qui font cent peuples au milieu d'un seul peuple; ni cette corporation sacerdotale, qui s'interpose entre Dieu et les hommes pour s'attribuer les hommages dûs à l'un, et ne laisser aux autres que l'abaissement de la superstition; ni le luxe des grandes richesses, qui enchaîne l'intérêt personnel par tant de liens; ni ce luxe des plaisirs, qui amollit les ames et couvre de fleurs les chaînes de la servitude; ni cette foule indigente toujours disposée, par son ignorance et ses besoins, à servir d'instrument aux ambitieux qui la subjuguent. Les Américains ont pu s'élever tout-à-coup à la perfection politique, sans passer par tous les intermédiaires de

la corruption et des préjugés, qui empêchent si souvent les vieilles sociétés d'y atteindre.

Il n'en a pas été ainsi en France. Lorsqu'on parla, pour la premiere fois, de *déclaration des droits* dans l'assemblée constituante, ce fut un cri de frémissement dans la noblesse et le clergé. Les mots de *liberté* et d'*égalité de droits* ne furent entendus qu'avec effroi, par ceux que quatorze siecles de domination féodale avaient accoutumés à se croire d'une autre nature que leurs semblables. Ces mots ont été dans la suite indignement travestis en excès populaires; mais si l'on avait moins contesté le principe, on aurait eu moins à gémir sur les abus. Entre le peuple qui voulait jouir des droits qui lui appartenaient, et les castes qui ne voulaient rien céder de ce qu'elles regardaient comme des droits, il n'y a eu de médiateurs que les passions, et l'on sait ce que l'on peut attendre de pareils conciliateurs. Elles ont précipité le peuple dans l'abus de ses forces, et parce qu'on lui a disputé ses droits, on l'a forcé d'en franchir les limites. Il n'est plus au pouvoir des hommes d'effacer ces honteuses pages de notre histoire, mais il l'est encore de renfermer ces droits dans leurs bornes légitimes, afin de les rendre plus inébranlables.

Des droits individuels.

Le premier, le plus sacré de ces droits, celui qui rigoureusement les renferme tous, c'est la *liberté*. Plus on s'est fait d'idées confuses du mot et de la chose, plus il importe d'en bien déterminer les caracteres.

Quelque difficile qu'il soit de supposer l'homme dans un tel état d'abstraction qu'il n'ait aucune relation avec son semblable, on peut néanmoins trouver, dans sa propre nature, l'étendue et les limites de sa liberté *naturelle*. L'homme, dans cette supposition, ne fait pas tout ce qu'il veut, mais ce que les lois de la nature et ses propres facultés lui permettent de vouloir. Le sentiment de son indépendance, et le soin de sa conservation, forment la latitude de ses droits; la nécessité en est la mesure. S'il abuse des lois de son organisation, il est averti de l'abus par la douleur. S'il abuse de ses propres desirs pour vouloir ce qui n'est pas possible, il est averti de son impuissance par l'obstacle insurmontable des choses.

Des philosophes ont beaucoup trop raisonné sur l'état de nature. Il n'existe pas même pour les sauvages; car les peuplades sont déja des associations, et là où l'homme est placé à côté

de l'homme, il ne tarde pas à découvrir, dans ce nouveau rapport, une nouvelle limite à sa liberté et à ses droits, savoir, la liberté et les droits de son semblable. Par la même raison qu'il veut conserver les siens, il est bientôt conduit à la nécessité de reconnaître et de respecter ceux des autres.

Ce n'est pas seulement une nécessité, c'est un avantage. L'homme dans cet état, ne pourvoyant à ses besoins qu'avec de longues et grandes fatigues, exposé de plus au danger de se voir disputer sa proie par celui qui éprouve le même besoin, a trouvé dans le travail et une association commune, des moyens d'étendre, et de mieux assurer ses droits *naturels*. Loin d'avoir fait aucun sacrifice, il n'a perdu de son indépendance que ce qui pouvait lui nuire. Telle est l'origine des sociétés; et comme la perfectibilité est une des lois de l'espece humaine, à mesure qu'elle a fait des pas vers la civilisation, elle en a fait aussi vers le bonheur. C'est alors que les droits *naturels* améliorés, perfectionnés, se combinant admirablement avec ce nouvel ordre de choses, ont donné naissance aux droits *civils;* l'homme est devenu *citoyen*, c'est-à-dire, membre de la *cité*, et des *lois* communes, en réglant les droits de chacun, ont formé l'*état* qui n'est que

la réunion des droits de tous, et le *gouvernement* qui n'est que le moyen actif de les assurer.

Ainsi la liberté naturelle étant le droit de faire tout ce que veut la raison des choses, la liberté civile consiste à ne faire que ce que veut la raison des lois. Elle a pour limite les droits d'autrui et l'intérêt social.

Dans le nombre des droits naturels civilisés, se trouve incontestablement compris le droit de manifester ses pensées et ses opinions, soit par la voie de la presse, soit de toute autre maniere, ainsi que celui de rendre à la divinité le culte conforme à sa conscience.

On n'a tant disputé sur la liberté illimitée de la presse, que parce que l'on a confondu l'*exercice* de ce droit avec ses *effets*. L'exercice doit être libre, absolu, indépendant ; mais certes, on aurait bien mal compris le système de l'organisation sociale, si l'on prétendait que ses effets ne doivent point être réprimés, s'ils blessent les droits d'autrui ou l'intérêt de la société. Faut-il pour cela une loi sur la liberté de la presse ? Pas plus que sur celle de porter un bâton ou tout autre instrument avec lequel on peut frapper son semblable. S'agit-il d'injure, de calomnie envers un citoyen ? faites des lois contre la calomnie et des injures. Provoque-t-on le pillage,

le meurtre, la sédition, la révolte? placez ces cas dans votre code criminel. C'est au législateur à les déterminer avec une telle précision, que le droit ne reçoive pas la répression qui ne doit atteindre que l'abus.

Que le gouvernement ne soit jamais juge des attaques qu'on lui porte; car, par un de ces effets inséparables des faiblesses de l'amour-propre, il arrive souvent que les gouvernans s'identifiant avec le gouvernement, prennent pour injure faite à l'un, ce qui n'est quelquefois que la dénonciation des abus et des vexations commis par les autres. Laissez la plus grande latitude aux discussions politiques; car c'est le droit de tous, puisque la république est la chose de tous. Mais ayez des jurés et de bonnes lois, et croyez que les abus auxquels donnerait lieu la liberté de la presse, ne resteront pas mieux impunis envers les personnes, qu'envers l'ordre public et la sûreté du corps social.

Quant aux opinions religieuses, ce serait un projet bien insensé et bien oppresseur que de vouloir en marquer les bornes. Aucune puissance humaine ne peut défendre de croire, comme elle ne peut commander de croire. La religion est une affaire de sentiment; tout se passe entre Dieu et la conscience, et puisque c'est un droit naturel, l'exercice public en est la con-

séquence. Il n'y a que l'intolérance et la domination d'un culte, qui doivent être proscrites; car toutes deux sont une violation d'un droit dont la société doit la garantie à chacun de ses membres. C'est dans la diversité et le libre exercice des cultes, que le fanatisme et les haines religieuses s'éteignent. Leurs effets relativement à la société se balancent et se neutralisent par leur contre-poids réciproque. Il ne faut pas punir pour cause de religion, mais pour avoir troublé la tranquillité publique. En un mot, s'il était vrai que les idées religieuses fussent une maladie chronique de l'esprit humain (1), il

---

(1) *Bayle*, que des persécutions religieuses avaient dégoûté de toute religion, s'est donné beaucoup de peine pour prouver qu'une société d'athées pouvait très-bien subsister. *Bayle*, et tous ceux qui pensent comme lui, n'ont pas vu qu'il n'est pas au pouvoir des hommes de détruire les opinions religieuses. Il faut bien que ces idées aient quelque chose de naturel, puisqu'on les retrouve chez tous les peuples, à quelque degré de civilisation qu'on les observe. Tant que le spectacle de la nature et l'ordre merveilleux de l'univers frapperont les yeux d'admiration, l'idée d'une cause premiere et d'un ordonnateur universel, viendra s'offrir à l'imagination et au cœur des hommes. Il est si doux pour le malheureux de se donner un consolateur secret, et d'espérer un dernier asyle inaccessible à l'injustice des hommes; c'est un sentiment si cher aux ames sensibles,

n'y aurait d'autre remede que l'instruction et le tems.

De tant de livres qu'on a faits sur la liberté

---

que d'élever leurs affections à une source pure et immortelle, et de croire que le tombeau n'est point une barriere qui les sépare de ceux qu'elles ont le plus aimé ; cet ordre de justice incorruptible, qui promet à la vertu sa récompense et au crime son châtiment, est si grand, que tous les sophismes d'une métaphysique vaine et aride ne parviendront jamais à effacer le sentiment de l'existence d'un être suprême et de l'immortalité de l'ame. Il n'y a que le méchant qui ne veuille point de Dieu. Qu'en ferait-il ? Pour qui commet le crime, il ne faut ni témoin, ni juge. Mais il essaie en vain d'échapper aux remords, sa conscience l'accuse, lors même qu'il cherche à la tromper. Les matérialistes n'ont pour eux que des preuves *négatives*. Mais de quoi servent-elles à ceux qui se sont faits des preuves *positives ?* Il est d'ailleurs fort douteux si, sous le rapport politique et d'intérêt social, les idées religieuses ne sont pas un supplément infiniment utile aux lois, et une garantie plus sûre des mœurs, que des réglemens de police ; car les lois n'ont aucune prise sur les actions secrettes, et quand l'homme reste seul avec sa conscience, il est bon qu'il trouve un frein qui le retienne. Pour ceux qui ont un peu observé le mécanisme moral des grandes sociétés, rien n'est plus vrai que cette maxime :

Si Dieu n'existait pas, il faudrait le créer.

naturelle et civile, il semble que tout peut se réduire à ces idées simples.

Si l'on considere chaque membre de la société dans ses rapports avec le tout qui forme le souverain, la part que chacun d'eux doit avoir à la souveraineté est ce qui constitue la *liberté politique*. On sent que ce droit a plus ou moins d'étendue, selon la forme de constitution que peut permettre la nature des choses. Dans les démocraties pures, l'exercice en est plus immédiat et plus actif que dans les constitutions représentatives, où l'on est forcé d'admettre des intermédiaires. Ainsi le caractere, le mode et la limite de la liberté politique varient, suivant la nature du gouvernement. Il ne peut y avoir d'absolu que ce principe : *Que les membres du corps social doivent faire tout ce qu'il est* PHYSIQUEMENT *et* MORALEMENT *possible et utile qu'ils fassent dans l'ordre de la souveraineté.*

Que d'idées vagues et fausses ne s'est-on pas faites de la liberté durant la révolution ! on l'a prise tantôt pour le pouvoir de tout faire, tantôt pour celui de ne faire que ce que voulaient les passions, tantôt pour le privilége de tout envahir et de tout opprimer. Cette liberté bien plus apperçue que sentie, bien plus dans les têtes que dans les cœurs, chacun la voulait pour soi et à

sa maniere; nul ne la voulait pour les autres et pour la patrie; nul ne soupçonnait qu'elle est toute entiere dans l'obéissance à la loi, et dans la certitude où l'on est que la loi est le résultat du concours médiat ou immédiat de la volonté générale.

L'*égalité* est inséparable de la liberté. L'idée que l'on a attachée à ce mot n'est devenue la source de tant d'erreurs et même de crimes, que parce que l'on a pris l'égalité *naturelle*, pour l'égalité *civile et politique*, et l'égalité de *droits*, pour l'égalité de *moyens*.

Dans l'ordre de la nature, l'égalité *commune* à tous les hommes, est celle de leur *existence* et de leurs *facultés*. Tous sont des êtres vivans, sentans et pensans; voilà les attributs de l'espece. Mais ces attributs varient à l'infini d'individu à individu. Avec une apparente conformité d'organisation, nul n'a, au même degré, ni la force physique, ni les qualités sensibles, intellectuelles et morales.

Cette différence de facultés individuelles reçoit une bien plus grande extension dans l'ordre social, où les hommes sont continuellement modifiés par l'éducation qu'ils reçoivent ou qu'ils se donnent, par le genre d'occupations et de travaux auxquels ils se livrent, et par cette multitude d'accidens,

résultats fortuits ou combinés des circonstances et des choses. Aucune loi, aucune puissance humaine ne peut faire qu'un *Anytus* soit un *Socrate*, ni qu'un sot soit un homme de génie. Un empereur stupide a bien pu concevoir l'idée de faire de son cheval un consul de Rome, mais il n'a pu persuader aux Romains que le quadrupede consulaire valût autant que *Ciceron* ou *Caton*. De nos jours, il a été plus facile à l'esprit de délire de placer *Marat* au Panthéon, que de lui donner la tête de *Newton* ou de *Montesquieu*.

L'égalité ne saurait se trouver non plus dans le nivellement des propriétés et des fortunes ; car la propriété est un droit acquis médiatement ou immédiatement par le travail, l'industrie et la culture. La société n'est instituée que pour garantir à chacun ce droit, sous la condition qu'il ne violera pas le droit des autres. Quand les prédicateurs insensés de la loi agraire auraient effectué le partage des terres, ils n'auraient rien fait encore pour cette égalité dévastatrice, qui n'aurait été qu'une égalité d'indigence et de misere. Il est arithmétiquement démontré, par le rapport du territoire avec la population, que la division des terres donnerait à peine à chacun un arpent et demi pour dividende. Or il est prouvé, par un autre calcul non moins rigoureux,

que ce morcellement du territoire par petites fractions, anéantirait bientôt toute espece de culture et de productions, amenerait infailliblement la stérilité et la famine, et détruirait les matieres premieres, les arts, l'industrie et le commerce, c'est-à-dire, toutes les sources de la richesse des nations.

En admettant pour un moment cet ordre de choses, qui n'a jamais existé chez un grand peuple civilisé, comment ces impudens *niveleurs* n'ont-ils pas compris que tant qu'il n'était pas en leur pouvoir de rendre les hommes égaux en force, en intelligence, en industrie, en activité, en économie, cette inégalité physique et morale reproduirait bientôt dans la société l'inégalité de moyens et de richesses que l'on aurait voulu détruire. Quel effroyable systême que celui qui dissoudrait tous les liens du corps social, et lui ferait perdre le fruit de vingt siecles de civilisation, pour le recomposer d'élémens qui, par leur nature, le ramèneraient au même état où il se trouvait auparavant !

Qu'est-ce donc que l'égalité dont la société doit la garantie à chacun de ses membres? C'est le droit de participer également à tous les avantages comme à tous les besoins du corps social, chacun selon sa mise dans la société; c'est une protection commune à tous, de la sûreté, de

la propriété et de tous les moyens individuels, chacun selon la mesure qui lui est départie ; c'est l'assurance d'être traité d'une maniere égale devant la loi, quelle que soit d'ailleurs la différence des positions relatives de la vie civile ; c'est la faculté accordée à chaque citoyen de concourir, ou par soi, ou par ses représentans, à la formation de la loi à laquelle chacun est tenu ensuite d'obéir, d'être admis à tous les emplois, à toutes les fonctions publiques, sans autre distinction que celle des talens et des vertus, et sans autres conditions que celles requises par les lois, pour l'intérêt même de la société.

Ainsi toutes distinctions héréditaires, toutes castes séparées de la masse du peuple, toutes corporations ayant des prérogatives particulieres et exclusives, et qui ne sont point des fonctions publiques ; toute exemption, tout privilége, soit dans les personnes, soit dans les choses ; en un mot, toute exception au droit commun, sont autant d'atteintes portées à l'égalité. Mais la différence résultante des qualités physiques, naturelles et morales, de l'industrie et de la propriété, ne sont point contraires à l'égalité ; ce sont des droits auxquels personne n'a voulu ni ne voudrait renoncer dans l'ordre social ; et si l'état de civilisation a de si grands avantages sur

l'état de nature, c'est parce que l'homme y jouit plus de lui-même et du produit de toutes ses facultés.

Des droits du corps social.

Le but de la réunion des hommes en société, étant d'assurer à chacun ses droits naturels, et de les accroître de tous les avantages de la civilisation, sous la condition de respecter dans les autres les mêmes droits, il s'ensuit que, pour donner à cette protection toute son efficacité, les volontés particulieres se sont réunies pour créer une volonté générale, ce qui forme un corps moral et collectif qui prend, dit Rousseau (1), le nom de *république*, ou de *corps politique*, lequel est appelé par ses membres *état*, quand il est passif; *souverain*, quand il est actif; *puissance*, en le comparant à ses semblables. A l'égard des associés, ils prennent collectivement le nom de *peuple*, et s'appellent en particulier *citoyens*, comme participans à l'autorité souveraine, et *sujets*, comme soumis aux lois de l'état.

(1) Contrat Social, liv. 1, ch. 6. En citant Rousseau, je ne prends pas l'engagement d'être sur tout de son avis; mais quand ses définitions sont justes, pourquoi ne pas en profiter.

La

La *souveraineté* est donc un des droits essentiels du corps politique. On a peine à concevoir qu'il se soit rencontré des hommes assez peu pénétrés de la dignité de l'espece humaine, pour contester aux membres qui composent le corps social, le droit de régler les moyens et les formes qui peuvent assurer à chacun d'eux la jouissance de leurs droits. De ce que les sociétés se sont formées accidentellement par des causes qui supposent ou la force, ou la conquête, ou un certain ordre de choses produit par des évenemens, où la volonté générale n'est point intervenue par un contrat formel; de ce que l'histoire des peuples n'offre presque partout qu'*un* ou *plusieurs* chefs qui commandent, et la *multitude* qui obéit, ils en concluent que la souveraineté que l'on place dans le peuple, n'est qu'un principe abstrait qui ne s'est réalisé nulle part dans toute sa théorie. Ils jugent des différentes formes de gouvernement, comme on juge de la propriété qui s'établit et se justifie par la possession; et parce que les choses sont de telle maniere, ils en tirent la conséquence, qu'elles doivent continuer d'être ainsi.

Si la raison et le sentiment ineffaçable de ses droits ne suffisaient pour réfuter de pareilles erreurs, il s'ensuivrait que les sociétés politiques seraient livrées au joug d'une inflexible

nécessité, et que la seule loi légitime sur la terre serait celle du hasard ou de la force. Jamais un *fait* n'a été la preuve d'un *droit*. Parce qu'un brigand vole ou tue sur un grand chemin, est-ce à dire qu'il ait le droit de voler et de tuer? La violence ne prouve autre chose que la force dans celui qui l'exerce, et la faiblesse dans celui qui en est l'objet. Mais si l'attaqué est le plus fort, que devient alors le *droit* de l'attaquant? Si tous deux sont égaux en moyens d'attaque et de défense, le résultat est nul, chacun reste avec ses moyens naturels. Comment ne voit-on pas que l'homme, ayant incontestablement, par un décret de la nature supérieur à toute convention, la propriété de sa personne et des facultés qui composent son être, nul n'a le droit de se prétendre le *maître* d'un autre; s'il le devient par la force, c'est une violation des rapports réels, dont l'effet cesse si-tôt que la cause disparaît.

Or, ce qui est vrai d'individu à individu, l'est bien plus d'un individu à plusieurs, d'un individu à une nation entiere. Tant qu'on n'aura pas prouvé que les facultés physiques, intellectuelles et morales d'un seul homme, sont supérieures aux facultés réunies de tous les hommes, on n'aura rien prouvé contre la souveraineté des peuples. Les rois les plus absolus n'ont pas, même aujourd'hui, la prétention de se regarder

comme propriétaires des sociétés qu'ils gouvernent. Ils alleguent, en faveur de leur puissance, un consentement tacite ou présumé de la part des peuples, et ils s'attachent bien moins à prouver que leur autorité est un droit, qu'à persuader aux peuples qu'il est de leur *intérêt*, pour leur plus grand bonheur, d'obéir aux lois d'un chef. Or, du moment qu'on est forcé d'admettre un acte tacite ou formel de la volonté d'un peuple, tous restant alors juges de la nature et des conditions de leur consentement, ils peuvent le révoquer par un autre acte de leur volonté, et quand même ils feraient en cela une chose contraire à leur intérêt, ils n'en feraient pas moins une conforme à leurs droits.

Il ne s'agit donc pas de chercher dans l'histoire, comment les sociétés se sont formées, ni de parcourir les différentes vicissitudes de leur gouvernement. Mais pour avoir une idée juste de l'origine légale de la souveraineté, il faut la chercher dans le lien qui unit tous les membres du corps social. Ce lien commun n'est autre que la conservation de leurs droits individuels; or, pour les conserver, il faut des lois; le premier caractere de la souveraineté est donc la *puissance législative*. Les lois ont pour objet, ou l'administration de la chose commune, ou le maintien de l'ordre public, ou le maintien des intérêts

privés, ou la répression des délits commis envers la société entiere, ou envers ses membres. De-là la division naturelle en lois *administratives*, lois de *police*, lois *civiles* et lois *criminelles*. Des lois ne sont faites que pour être exécutées. Le second caractere de la souveraineté est donc la *puissance exécutrice*. Pour faire exécuter les lois, il faut qu'il existe un moyen de reconnaître qu'elles ont été violées : ce moyen nécessite l'établissement des *fonctions judiciaires*. L'obéissance à la loi étant un devoir de chacun, et le pouvoir de faire obéir, un droit de tous, il en résulte la création d'une *force publique* qui constitue l'action du *gouvernement*. La société ayant aussi des rapports et des droits à l'égard des corps politiques qui l'environnent, ces rapports donnent lieu à des communications qui se font par des *envoyés;* de-là les conventions de *peuple à peuple*. Leurs droits respectifs étant comme ceux des individus, le soin de leur sûreté et de leur conservation, de-là le droit de repousser les attaques, droit qui constitue l'état de guerre, qui nécessite à son tour l'entretien et la direction d'une force armée. Le corps social ne peut pourvoir à sa conservation sans des dépenses publiques; de là le droit d'exiger de chacun de ses membres des *contributions* proportionnées à leurs facultés.

Tous ces droits constituent la souveraineté ou en sont une émanation. Mais on sent que le peuple ne peut pas en retenir constamment l'exercice. Il ne peut être à-la-fois et dans le même-tems, législateur et magistrat, gouvernant et gouverné, souverain et sujet. Il est donc obligé de déléguer tout ce qu'il ne peut pas faire par lui-même, et si-tôt qu'il cesse d'agir comme souverain, il devient sujet, c'est-à-dire, soumis aux lois qui émanent de la volonté générale, selon les moyens et la forme possibles d'en constater l'expression.

Ainsi, régler les différens rapports naturels, civils et politiques qui existent entre les individus et le corps social, de maniere à assurer leurs droits réciproques, pour le plus grand intérêt commun; tel est l'objet de toute constitution.

§ III. *Que la constitution représentative est seule convenable à la République Française, et des principes généraux qui en dérivent.*

Il est assez remarquable, que presque toutes les grandes institutions des peuples ont été l'ouvrage d'un seul homme : Zoroastre en Asie; Moyse chez les Hébreux; Lycurgue à Sparte; Solon à Athenes; Numa à Rome. Il semble que le génie de la législation n'appartienne qu'à une

seule tête, comme les lois de la nature n'appartiennent qu'à un seul principe. Un homme doué d'une vaste conception, qui connaît les mœurs et les habitudes d'un peuple, ses vertus et ses faiblesses, ses besoins et ses ressources, a bien plus de moyens pour combiner dans le silence tous les ressorts du gouvernement qui lui convient, pour tromper ses préjugés, et le sauver, à son insu, des erreurs et de l'impétuosité de son caractere, qu'une réunion d'hommes dont les vues et les projets se croisent, qui chacun veulent avoir la gloire de poser une pierre à l'édifice, sans songer si elle s'accorde avec l'ensemble, et qui, travaillant à découvert, excitent bien plus les passions qu'ils n'appellent les lumieres : car en politique, comme en philosophie, il est des vérités que la main du législateur ne doit pas laisser échapper tout entieres, pour mieux servir l'intérêt de l'humanité. Mais où trouver, parmi les nations modernes, un législateur digne de la confiance d'un peuple, et un peuple assez docile pour s'en remettre à la sagesse d'un législateur.

Puisque le concours de ces deux circonstances est si difficile à rencontrer, il faut bien recourir à l'association des idées, qui peut seule suppléer à l'avantage d'un plan conçu et produit d'un seul jet. Mais que du moins dans ce travail

commun, on ait le courage de tirer des fautes passées, des moyens d'en préserver la constitution nouvelle, et de l'approprier davantage à la situation civile, morale et politique de la France.

On a voulu faire une monarchie mixte, lors de la revision de 91, et il n'y avait déjà plus ni monarchie, ni monarque.

On a voulu faire une démocratie en 93, et il n'y avait pas même encore une république.

La monarchie pouvait convenir à l'ouverture des états-généraux; elle ne convenait déja plus à la fin de l'assemblée constituante; elle conviendrait bien moins aujourd'hui. Tout est changé; l'esprit national n'est plus le même; l'éclat du trône, l'illusion du pouvoir monarchique, ce prestige imposant qui l'environne et le soutient, et qui agit plus sur les idées morales que la réalité même du pouvoir, tout cela a disparu. La haine que l'on porte aux ordres, aux castes privilégiées, le souvenir récent des maux qu'ils ont fait, la crainte de les voir renaître plus terribles encore, le sentiment de l'indépendance et de la liberté qui ne peut s'effacer si promptement, lors même qu'il n'est encore qu'une opinion confuse, le triomphe de nos armées qui n'ont vaincu que pour la république, un grand nombre de fortunes particulieres liées à l'état

actuel des choses, un mouvement imprimé aux esprits par six ans de révolution, et qui a acquis plus de force en raison de sa pente et de sa vitesse : voilà autant de barrieres qui s'élevent entre le passé et le présent, et qui doivent fixer la France à l'état républicain ; car un grand peuple qui change son gouvernement, peut prendre dans la suite d'autres idées, mais il ne revient pas inopinément à celles qu'il a détruites.

Mais de quelle espece de république la France est-elle susceptible ? Il semble pour bien des gens, qu'on ne puisse prononcer ce mot, sans qu'à l'instant ne vienne se placer à côté de cette idée, le tableau des horreurs de la révolution. On s'imagine ne voir jamais et n'être entouré que d'échafauds, de vols, de brigandages, de comités révolutionnaires, de prisons, de massacres, de tribunaux de sang, de sociétés désorganisatrices, de complots, de factieux et d'insurrections populaires. Si c'était là la république qui nous est destinée, elle serait pire mille fois que les sociétés de cannibales et d'antropophages; du moins les sauvages qui attaquent les hommes pour les manger, ne les privent-ils pas des moyens de défense naturelle. Heureusement que cette horrible anarchie, que le démon du crime a produit une fois pour épouvanter les races

futures, est trop contraire à l'ordre essentiel des choses, pour avoir une existence durable. La nature, toujours admirable dans ses soins tutélaires, a donné aux grandes sociétés comme aux individus, le besoin de veiller constamment à leur bien-être; c'est le sentiment d'intérêt commun qui a réuni les hommes entre eux. Que demandent le cultivateur, l'artisan, le manufacturier, le commerçant, l'artiste, l'homme de lettres, tous les citoyens en un mot? une seule chose, de se livrer sans crainte, comme sans trouble, à leurs travaux, à leur industrie, à leurs spéculations; de goûter dans leur asyle domestique, le charme attaché au titre d'époux, de pere et de fils. L'amour du travail et l'amour de la famille, voilà ce que l'homme reçoit de la nature; sûreté et propriété, voilà ce qu'il attend du gouvernement; affection, services et dévoûment, voilà ce qu'il donne à la patrie. Tel est l'état naturel de l'homme social. S'il en sort par quelques unes de ces causes extraordinaires, qui ne paraissent dans l'ordre moral que comme les grands phénomenes dans l'ordre physique, il est bientôt ramené par ses besoins, par son intérêt, par ses affections à l'ordre naturel des choses.

De même que les gouvernemens monarchiques sont distingués entre eux par une infinité de

nuances et de modifications, il y a aussi pour les républiques differentes manieres d'être. La France ne peut pas être une démocratie pure, car les citoyens ne peuvent se réunir en corps pour délibérer. Elle ne peut pas l'être par des considérations morales non moins puissantes que son état physique. De l'existence de la monarchie à l'établissement de la république, l'intervalle a été si court et le passage si brusque, qu'on n'a pas dû s'attendre à voir disparaître les mœurs anciennes sous des mœurs nouvelles. L'esprit de la démocratie pure ne convient qu'à une petite république, parce que là tout tend à l'égalité la plus absolue, par la seule influence qui résulte du concours immédiat de tous les citoyens. Mais dans une vaste république, composée des débris d'une vieille monarchie, la différence des rapports de citoyen à citoyen est si grande, que si l'égalité de droits peut se rencontrer devant la loi, elle ne s'y trouve plus dans la maniere de les exercer. L'inégalité provenant d'une foule de relations et d'accidens sociaux, agira toujours sur l'opinion qui est une puissance morale dont il n'est pas donné au législateur d'anéantir subitement les effets. On en trouve la preuve dans les républiques anciennes un peu étendues, et sur-tout dans les républiques modernes. Ceux qui les connaissent, me dispenseront des cita-

tions dont le besoin et le desir d'abréger me détournent.

La nature des choses exige donc que, dans les divers actes de la souveraineté, le peuple fasse par ses *délégués*, tout ce qu'il ne peut pas faire par lui-même. Il a besoin de lois, il faut qu'il nomme des représentans pour les faire. Il a besoin que ces lois soient exécutées, il faut qu'il nomme les magistrats qui doivent être chargés de ce soin. C'est dans ces différentes délégations, soit dans l'ordre constitutif, législatif, administratif, civil et judiciaire, que consiste le *gouvernement représentatif.*

Or il est de l'essence de ce gouvernement, 1°. que le peuple ne puisse rien retenir des pouvoirs qu'il est obligé de déléguer; car il ne les délegue que parce qu'il est dans l'impossibilité de les exercer. Vouloir que le peuple revise les lois du corps législatif, qu'il les accepte ou qu'il les refuse, c'est vouloir une chose physiquement impraticable, et politiquement nuisible à l'intérêt social. Je crois avoir démontré jusqu'à l'évidence, dans la premiere partie, que si 50,000 assemblées primaires étaient continuellement en activité pour délibérer sur la multitude de lois de toute espece, nécessaires à l'administration d'un grand état, les citoyens ne pourraient y suffire, et que les travaux de l'agri-

culture, des arts, du commerce et de l'industrie seraient dans un état de suspension qui dégoûterait les citoyens de leurs droits, et anéantirait toutes les richesses individuelles et sociales; que l'acceptation ou le refus des projets de loi, entraînerait un examen et une discussion préalable, pour lesquels les assemblées primaires n'auraient aucune des données suffisantes pour éclairer et fixer leur opinion; qu'en un mot, il résulterait de tant de lenteurs et d'embarras, une privation réelle de lois et de toute espece de gouvernement. La délégation du pouvoir législatif doit donc être pure, simple et sans restriction.

2°. Que les délégués du peuple ne soient ni des *porteurs de vote*, ni des *mandataires* soumis à rendre compte de leur mandat à leurs commettans, ni les représentans de tel ou tel canton, mais qu'ils appartiennent à la République. La question des *mandats* a été si profondément discutée à l'assemblée constituante, qu'il serait superflu de se livrer à un nouvel examen. Il est évident que les assemblées primaires ou électorales, ne pouvant prévoir les différens objets de délibération dont s'occupe le corps législatif, ne peuvent prescrire à leurs délégués ce qu'ils doivent dire et faire dans l'ordre de leur délégation. La contrariété ou l'insuffisance des

mandats apporterait la confusion et l'anarchie au sein du corps législatif, rendrait tout résultat impossible, et paralyserait ses délibérations. S'il est vrai que les délégués ne sont pas des porteurs de mandats particuliers, et que le caractere de la représentation est indivisible, il est clair que les représentans ne sont pas comptables envers les assemblées qui les ont élus; car l'une de ces assemblées pourrait trouver blamable dans son représentant, ce que les autres jugeraient être bon et conforme à l'intérêt général. Ou il faudrait que la conduite politique de chaque représentant fût soumise à l'examen de toutes les assemblées primaires, ce qui serait d'une exécution impraticable, ou si elle était susceptible d'être jugée par l'assemblée qui l'aurait choisi, il ne tiendrait qu'à des jalousies, à des haines particulieres, à des intérêts de parti, de provoquer, par des intrigues sourdes, le rappel du représentant qu'on voudrait écarter du corps législatif. N'a-t-on pas vu, dans ces jours d'audace et de calamité, des démagogues forcenés ériger en principe, que les représentans n'étaient que de simples fondés de procuration, toujours subordonnés à la premiere fraction du peuple, au premier club qui voudrait les citer à son tribunal, et leur demander raison de leurs pensées. Si l'on n'emploie toute la force de la cons-

titution et du gouvernement à combattre une pareille erreur, jamais il n'y aura de représentation. La délégation doit donc être entiere, absolue, sans condition et irrévocable.

3°. Que le corps représentatif soit indépendant et inviolable. C'est la conséquence des réflexions précédentes; c'est le caractere inhérent à la souveraineté; comme son exercice ne réside plus dans le peuple après la délégation, il faut qu'elle soit toute entiere dans les délégués, autrement il y aurait deux pouvoirs souverains. Ceci n'est point contraire à cet autre principe, que la souveraineté est *inaliénable*, car la source en est toujours dans le peuple; et parce qu'il est aussi de la nature de la souveraineté qu'elle soit *indivisible*, il s'ensuit qu'elle passe avec tous ses attributs, dans le corps législatif, pour la portion nécessaire à ses fonctions. Or j'ai prouvé, en examinant l'art. 31 de la déclaration des droits de 93, que le plus essentiel de ces attributs, est de rendre les représentans libres, indépendans et non responsables, en aucun tems, des opinions par eux émises dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont délégués.

Il résulte donc de la nature du gouvernement représentatif, que le seul droit que le peuple puisse exercer par lui-même, c'est le droit de

suffrage ou d'*élection*. Encore la grande population des arrondissemens ou départemens, jointe aux occupations multipliées des citoyens, ne leur permettant pas d'élire immédiatement tous les délégués, fonctionnaires ou magistrats, est-il nécessaire qu'ils chargent des *corps électoraux* de faire eux-mêmes ces élections. Quoique cet intermédiaire soit un affaiblissement de l'action de la souveraineté, il dérive du même principe qui oblige le peuple à faire par autrui, tout ce qu'il ne peut pas faire par lui-même. Mais cet affaiblissement est compensé par d'autres avantages. L'intérêt du peuple est d'avoir de bons représentans, de bons magistrats. Or des corps électoraux rapprochés plus immédiatement du peuple, dans lesquels il a reconnu des qualités dignes de sa confiance, forment déja un premier degré d'épuration des suffrages ; il est sensible que des choix faits par des électeurs ainsi épurés, seront plus sages, plus réfléchis, moins susceptibles de cabales et de précipitation, que s'ils émanaient directement des assemblées primaires, nécessairement plus tumultueuses, plus près des intrigues, plus disposées à l'enthousiasme, et moins à portée de bien juger de la moralité et des lumieres des candidats.

S'il est de la nature du gouvernement représentatif que le peuple distribue à des délégués,

les différentes branches de l'exercice de la souveraineté, ce serait un dépôt bien dangereux pour la liberté particuliere et pour la liberté publique, si cette distribution de pouvoirs et de fonctions n'était combinée et organisée de maniere à assurer le jeu de la machine politique, sans affaiblir aucun de ses ressorts, et sans nuire aux droits et aux rapports réciproques entre les gouvernés et les gouvernans.

§ IV. *De la combinaison et de l'organisation des différens pouvoirs ou fonctions délégués par le peuple.*

Du droit de suffrage ou des élections.

Le droit d'élire étant la source et le principe de toutes les délégations, et le seul acte de souveraineté que le peuple puisse exercer directement dans le gouvernement representatif, c'est aussi à bien régler ce droit que la constitution doit s'attacher.

On peut le considérer sous le rapport de ceux qui élisent, sous le rapport de ceux qui sont élus, et sous le rapport des formes de l'élection.

Premier rapport : Il ne s'agit en ce moment que des assemblées primaires, parce que c'est là

là le premier ordre d'élection d'où tous les autres émanent.

Avoir droit de voter dans les assemblées primaires, est ce qui constitue le citoyen. Mais suffit-il, pour jouir de ce droit, d'être né Français ou de le devenir (1), et d'avoir atteint la majorité légale. Si l'on considere le corps politique comme une vaste association de ses membres, il semble que la part ou l'intérêt que chacun doit prendre aux affaires de la société, et les avantages qu'il en peut recueillir, doivent être proportionnés à la mise de chaque associé. Or chaque homme apporte, dans la société, sa personne et toutes les facultés attachées à sa nature d'homme. Voilà la premiere mise; elle est commune à tous. Tous ont donc un intérêt égal à leur conservation personnelle, c'est-à-dire, à leur sûreté et à l'exercice de leurs facultés.

L'emploi de ces facultés s'appliquant ou à la culture des terres, ou aux différentes especes d'industrie qui naissent de la reproduction, il

---

(1) Le droit de citoyen ne doit être accordé aux étrangers qu'avec une extrême circonspection. Les évenemens de la révolution me dispensent d'en faire sentir la nécessité. Un domicile de cinq ans, joint à une déclaration formelle et légale de vouloir devenir français, me semblent au moins indispensables.

en résulte deux sortes de propriété, l'une *territoriale*, l'autre *industrielle*, qui se sous-divisent en autant de branches que les combinaisons de l'industrie et les besoins de la société civile peuvent faire naître. Cette seconde mise est également commune à tous, à l'exception des mendians; mais elle l'est dans une proportion dont l'échelle est extrêmement graduée.

Les propriétaires des terres occupent incontestablement le premier degré dans l'ordre de l'intérêt social. Ce sont les fondateurs originaires de la société, et par conséquent les premiers citoyens, soit comme attachés au sol qu'ils cultivent, soit comme créateurs et dispensateurs des subsistances et de tous les genres de reproduction. Mais circonscrire en eux seuls le droit de citoyen, serait une injustice envers la classe des propriétaires industriels, qui, plus nombreuse que la premiere, a aussi ses intérêts à défendre et ses droits à exercer. Si, d'un côté, il est à craindre que les propriétaires *fonciers* ne soient trop disposés à augmenter les avantages de la propriété territoriale, et à en diminuer les charges; de l'autre, il ne serait pas sans inconvénient que les propriétaires *industriels* eussent une trop grande influence, car ils pourraient être tentés de favoriser l'industrie, au préjudice de l'autre espece de propriété. C'est dans un

heureux mélange que se combinent et se balancent les différens genres d'intérêts. Mais parmi ces derniers, il en est qui, n'ayant absolument que leurs bras, et réduits à des moyens d'industrie faibles et bornés, ne sauraient être considérés comme des propriétaires. Pouvant tout emporter avec eux, ils n'ont qu'une existence mobile et précaire; ne donnant à la société que leur travail, pour en recevoir en échange leur subsistance, ils ne tiennent à la patrie par aucuns de ces liens qui font que le citoyen a intérêt de défendre la liberté, et de maintenir l'ordre public. La grossiereté de leurs mœurs et le défaut d'instruction, les range dans la classe de ceux qui doivent être sous la surveillance des lois, bien plus qu'ils n'ont le droit de participer à leur formation. L'esprit du gouvernement et des institutions doit tendre sans cesse à améliorer et diminuer cette classe; mais tant qu'elle existera dans la société, il sera dangereux de lui donner une part trop grande aux affaires publiques. Leur situation civile et morale ne leur apprenant à juger des autres classes que sous des rapports qui leur font sentir toute leur infériorité; un sentiment naturel, qui ne peut être réprimé que par une grande moralité, les porte à envier, à jalouser le sort de ceux qui auront un peu plus d'aisance. Pourquoi cet homme, qui n'est

pourtant que mon égal et mon semblable, a-t-il cette maison, cet héritage, cette fortune ; pourquoi vit-il dans le repos et le bien-être, tandis que moi je suis condamné, par un travail pénible, à lutter contre le besoin et la misere ? N'en doutez pas, c'est la question que se fait le pauvre à l'aspect du riche, et pour lui est riche quiconque a plus de moyens d'exister. Il n'examine point si celui qu'il appelle riche a plus d'industrie, plus d'intelligence, plus d'économie en partage ; s'il a hérité du fruit des travaux et de l'industrie de ses peres ; si ce n'est pas parce que le riche a du superflu, que le pauvre trouve son nécessaire. Tous ces rapports moraux, toutes ces combinaisons sociales lui échappent ; il n'est frappé que de ces deux points de comparaison, sans songer qu'il en devient un lui-même pour celui qui est placé dans une position au-dessous de la sienne. Or de ce sentiment d'envie que porte le pauvre au riche, il n'y a pas loin au desir de le dépouiller. Les brigands qui ont fait égorger et piller la moitié de la France, connaissaient bien l'empire de la démagogie, lorsqu'ils ont remis l'autorité entre les mains de ceux qui n'avaient rien. De toutes les lois que fera la multitude, la loi agraire sera toujours celle qui lui paraîtra la meilleure.

Il serait donc dangereux d'accorder à la classe

indigente une part trop directe à l'administration des affaires. Mais si ces réflexions sont applicables aux conditions d'éligibilité, qui peuvent être placées dans les personnes éligibles, on ne pense pas qu'il soit juste, ni convenable, de les appliquer aux personnes qui doivent élire. De quoi s'agit-il, en effet, dans les assemblées primaires ? d'une seule chose ; de choisir ceux qui, au nom du peuple, sont chargés de procéder aux différens ordres d'élection. Or je pense que tous les citoyens doivent concourir à cet acte solemnel, parce que c'est le seul acte immédiat de souveraineté que la nature du gouvernement représentatif puisse laisser au peuple, parce qu'il est utile pour l'obéissance même à la loi, que le peuple ait de lui-même l'opinion qu'il a participé du moins par son choix, à la formation des élémens d'où sortent ses représentans et ses magistrats, parce que l'exercice universel de ce droit est sans aucun inconvénient, en admettant dans les électeurs des conditions d'éligibilité qui garantissent à la société la sagesse des élections.

L'assemblée constituante avait divisé les citoyens des assemblées primaires en *actifs* et en *passifs*, et ce fut à mon avis une faute ; car la contribution de trois journées de travail, qui faisait toute la différence, n'offrait pas une

garantie suffisante, et heurtait, sans aucun avantage, le principe de la souveraineté. On se rappelle tout le parti qu'en tirerent les démagogues, c'est avec cette distinction qu'ils armerent les citoyens *passifs* contre les citoyens *actifs*, et l'on a vu par quelle suite d'excès épouvantables ceux-ci ont été réduits, sous tous les rapports, à la condition des premiers. Il faut dérober ce prétexte à de nouveaux factieux, en appellant aux assemblées primaires tous les citoyens ayant la majorité légale, sans aucune distinction de fortune et de conditions. Ainsi l'artisan qui loue son industrie, comme l'individu qui loue ses services, n'en seraient point exclus. Je sens que cette opinion trouvera des censeurs, et qu'on m'accusera de retomber dans la démocratie pure, après avoir prouvé qu'elle ne pouvait exister en France. Mais je prie qu'on considere la différence notable entre le droit de nommer seulement des électeurs, et celui de participer directement à la formation des lois. Dans les anciennes démocraties, où le peuple concourait par son suffrage au pouvoir législatif, il avait paru utile d'affaiblir l'influence de la classe prolétaire, en la rangeant, comme à Rome, dans une division qui, quel que fût le nombre des votans, n'avait qu'une voix comparativement aux autres divisions, par où la prépondérance était assurée à ceux qui, par leur

propriété, avaient le plus d'intérêt à la chose publique. Mais dans nos assemblées primaires, le droit du peuple se bornant à nommer des électeurs, il peut très-bien se faire que tous les citoyens exercent ce droit, sans que pour cela ils soient tous susceptibles d'être élus, et d'avoir une part directe aux diverses fonctions publiques. Je ferai mieux sentir les raisons de cette différence, en envisageant les élections sous le rapport des personnes éligibles. Mais ce qui me touche, c'est la nécessité de rapprocher, de resserrer, par un lien commun, tous les membres de la société, et de faire sortir de leur réunion dans les assemblées primaires, un sentiment moral d'estime de soi-même, qui, en affaiblissant l'inégalité des fortunes et des conditions, fait que tous étant citoyens, tous ont aussi un plus grand intérêt d'aimer et de servir la patrie.

Second rapport : L'éligibilité peut-elle être soumise à des conditions pour le plus grand intérêt de la société ? Cette question fut extrêmement débattue dans l'assemblée constituante. On y prouva, avec une solidité de principes puisés dans la nature et le but des institutions sociales, que si le peuple exerce un *droit* dans les assemblées primaires, les électeurs qu'il

choisit n'ont plus à exercer qu'une *fonction*. Or des fonctionnaires doivent avoir les qualités propres à la nature et à l'objet de leurs fonctions. Mettre tous les hommes à leur place dans l'ordre des emplois civils et politiques, n'est pas seulement le devoir et l'intérêt de la société, c'est encore l'effet nécessaire de la nature des choses. Qu'on me pardonne d'avoir recours à des exemples familiers; c'était le grand art des anciens pour rendre leurs raisonnemens plus sensibles. Quand je veux bâtir une maison, à qui vais-je m'adresser? à ceux qui savent tailler la pierre et l'employer. Si j'ai besoin d'un habit, je ne choisirai pas un cordonnier pour le faire, ni un tailleur pour faire mes souliers. Ne rirait-on pas, si l'on allait prendre un maçon pour en faire le directeur de l'orchestre de l'Opéra. De tous les proverbes, le plus cité par le peuple, parce qu'il est le mieux senti, est celui-ci : *chacun son métier*. Eh bien! c'est dans ces trois mots que consiste tout le jeu de la distribution des fonctions civiles et politiques.

Maintenant quelle est la fin que se propose le peuple, quand il nomme des électeurs? c'est que ceux-ci choisissent de bons représentans pour avoir de bonnes lois; de bons administrateurs, pour que la chose publique soit bien administrée, et de bons juges, afin que ses

intérêts civils soient bien protégés. Si l'on était sûr que le peuple ne se trompât jamais dans son choix, il serait inutile de prendre des précautions pour le mettre à l'abri de ses erreurs; tout comme il n'aurait pas besoin de lois, s'il ne s'écartait jamais de la justice et de l'ordre. C'est cette confiance entiere dans la raison, la sagesse et la moralité du peuple, qui a égaré les spéculateurs de bonne-foi, et qu'affectent les démagogues pour le gouverner; les premiers se trompent, et les autres le trompent. S'il peut être vrai que le peuple a l'intention d'agir conformément à ses intérêts, il ne l'est pas que ses déterminations y soient toujours conformes.

La fonction de choisir de bons législateurs et de bons magistrats exige, 1°. la connaissance des qualités intellectuelles et morales que chacun d'eux doit apporter dans l'ordre de sa gestion; 2°. le talent de discerner ces qualités dans les hommes, talent qui suppose assez de rapports habituels avec eux pour bien observer, et assez de sagacité pour bien juger; 3°. une droiture et un désintéressement tels, que les choix soient à l'abri de l'intrigue et de la corruption.

Le peuple trouvera-t-il constamment en lui-même ces trois instrumens ? Qu'on ne se hâte pas de citer les bons choix que faisait le peuple à Athènes et à Rome. Il ne faut jamais oublier

que là le peuple laissait ses arts méchaniques à des esclaves, et passait sa vie sur la place publique, où il apprenait à connaître les affaires et les hommes. Mais le peuple nombreux de nos atteliers et de nos campagnes, livré à ses travaux journaliers, et à ses soins domestiques, est trop éloigné par ses goûts, ses habitudes et sa position de la scene du monde, où les hommes se montrent par tous les côtés qui font saisir bientôt leur morale et leurs principes, et du grand théâtre des affaires, où il faut un regard suivi et pénétrant, pour démêler la capacité de ceux qui les traitent. Jusqu'à ce jour, le peuple n'a guères eu d'autre école que les assemblées de sections et les sociétés populaires; car je ne parle pas de ces attroupemens et de ces groupes, qui étaient bien plutôt un foyer d'effervescence et de sédition qu'un rendez-vous d'instruction publique. Or qui ne sait combien il était facile de prendre pour lumieres un bavardage de tribune, et pour patriotisme les déclamations les plus insensées. Là celui qui flattait le plus les passions du peuple, était celui dont il inscrivait le nom parmi ses plus chauds *amis*; là la raison et la justice étaient *suspectes;* l'humanité et les lumieres un *crime d'état*. Ce délire tient à des circonstances révolutionnaires qui ne se reproduiront plus, il faut l'espérer; mais les élémens

n'en existent pas moins dans les passions et le caractere de la multitude, toujours disposée à recevoir l'influence des démagogues.

Il faut donc donner à la société entiere une caution de la bonté des choix que feront les électeurs : cette caution ne peut se trouver que dans un intérêt personnel à défendre l'intérêt général, c'est-à-dire, dans la propriété. C'est un beau sujet de déclamation pour les démagogues, que de prendre la fortune pour mesure de l'organisation sociale. Mais il n'est pas moins vrai que c'est dans la classe également éloignée de la grande opulence qui peut corrompre, et de l'extrême pauvreté qui peut être corrompue, que se rencontrent les citoyens qui, par leur éducation, leur aisance et leurs mœurs, réunissent les qualités les plus propres à faire de bons choix pour la représentation nationale et pour les différentes fonctions publiques.

Je n'indique point ici la quotité de propriété, soit immobiliaire, soit mobiliaire, qui peut être exigée pour condition d'éligibilité au corps électoral. Il me semble que l'assemblée constituante avait assez bien déterminé la juste mesure à cet égard. Il est cependant une remarque essentielle à faire, c'est que, d'après l'état précaire et l'extrême variation dans la valeur relative du signe représentatif qui est aujourd'hui en circu-

lation, il est impossible d'établir constitutionnellement une regle fixe ou même approximative d'évaluation de propriété, soit fonciere, soit industrielle, puisée dans les baux ou dans les rôles de contribution. Mais il suffit d'avoir fait sentir la nécessité de cette condition.

Peut-on grever d'une pareille condition l'éligibilité à la représentatiou nationale ? L'assemblée constituante l'avait d'abord pensé, en exigeant une contribution égale à la valeur d'un marc d'argent. On se rappelle les manœuvres des démagogues pour faire révoquer cette condition. Alors on transporta aux électeurs la garantie exigée pour les représentans. Mais si l'on ne perd pas de vue ce principe incontestable, que tous les pouvoirs, toutes les fonctions publiques, n'étant institués par la société que pour le profit et l'intérêt commun, elle reste, dans tous les tems, maîtresse de déterminer les formes et les regles qui lui répondent que cet intérêt ne sera pas méconnu.

Ceci ne blesse point l'égalité. Car d'abord la protection des lois étant commune à tous, l'égalité civile est maintenue, et c'est là le premier et le plus grand intérêt des individus. Quant à l'égalité politique, il suffit que les élemens communs résident dans les assemblées primaires ; mais le produit de ces élémens peut ensuite être

modifié, de maniere que les fonctions ne soient appliquées qu'à des fonctionnaires propres à les remplir. Du moment que les conditions sont générales, l'égalité politique est conservée, puisque ceux qui les réunissent ont tous une aptitude égale à l'éligibilité. Vouloir qu'il n'y ait aucunes conditions pour l'admission aux emplois publics, c'est supposer une égale capacité dans tous les citoyens, supposition évidemment contraire à la nature des choses.

Mais Aristide qui ne laissa pas même en mourant de quoi se faire enterrer, J. J. Rousseau qui vécut dans la pauvreté, n'auraient donc pu trouver entrée même dans les assemblées électorales? Que veut-on dire par ce lieu commun si souvent employé? est-ce que la société considere dans ses lois, l'intérêt personnel de quelques individus? elle ne travaille, comme la nature, que pour l'avantage et la conservation de l'espece. Eh ! qu'importe qu'un ou deux hommes, quel que soit d'ailleurs leur mérite, ne puissent être admis à certaines fonctions? Malheur aux états libres, où une exception ferait fléchir l'utilité d'une regle générale. Mais il n'est pas vrai que ni Rousseau, ni Aristide, ni les grands hommes qui leur ressembleraient, fussent exclus parmi nous des charges publiques, s'ils avaient le desir de les occuper. Certes la condi-

tion qu'impose la société pour son plus grand intérêt, ne sera jamais mise à un si haut prix, que l'homme à talens éminens ne puisse y atteindre. Il est d'ailleurs des hommes qui servent mieux leur patrie par leurs pensées et leurs écrits, qu'ils ne le feraient dans les emplois publics; et quand la liberté de la presse est ouverte à tous, il n'est besoin, pour monter à cette tribune, d'autre délégation que celle du génie, et sa mission n'a pour bornes ni le cercle d'un comité, ni l'enceinte d'une salle; elle embrasse la chaîne immense des êtres pensans.

Il n'est donc aucune objection solide que l'on puisse alléguer contre le droit qu'a la société d'établir la garantie qu'elle juge convenable pour l'admission à la représentation nationale. Non seulement elle peut exiger une condition de propriété fonciere ou industrielle déterminée, mais encore un certain âge qui fasse trouver une caution de plus dans l'expérience, ou d'avoir déja rempli divers emplois qui seraient, comme à Rome, autant de degrés pour arriver au dernier terme de la délégation des fonctions publiques.

Il y aurait dans cette échelle de conditions et de garanties, un avantage moral et politique qui donnerait un grand ressort à toutes les ames. La chose à laquelle les partisans de l'extrême

égalité n'ont jamais songé, c'est que, s'il était possible de réaliser une grande société, où les hommes fussent tous égaux en moyens, en fortune, en talens, en admissibilité à toutes les places, cette société serait bientôt frappée de paralysie. Quand la nature a mis dans le cœur de l'homme le sentiment de la privation et du desir, elle y a placé tout le jeu des actions humaines. Il n'y a que deux grands intérêts qui agissent sur l'homme, le desir d'augmenter son bien-être physique, et le desir de l'estime qui est un bien-être moral. L'ordre social est mauvais, quand les institutions ramenent sans cesse et retiennent l'homme à ce premier mobile; mais il est habilement combiné, quand la pente de son intérêt le pousse en même-tems vers des objets dignes d'enflammer et d'honorer son ambition. Plus le prix est élevé et difficile à obtenir, et plus grands sont les efforts pour y atteindre.

Ainsi, par une impulsion puisée dans la nature du cœur humain, les citoyens des assemblées primaires chercheront, par leur laborieuse industrie et par leur bonne conduite, à acquérir la capacité nécessaire pour entrer dans les assemblées électorales. Ceux de ce second degré ambitionneront les fonctions administratives ou judiciaires. En parcourant tous les échelons des

emplois publics, jusqu'au pouvoir exécutif et à la représentation nationale, vous établirez pour tous les citoyens, un concours d'émulation qui entretiendra un mouvement utile et fécond dans toutes les parties du corps social. Si vous exigez sur-tout qu'on ait occupé quelque emploi de confiance dans la République, pour être ou représentant ou chef du pouvoir exécutif, vous aggrandissez la sphere des fonctions publiques, qui ne seront plus bornées à des travaux fatigans, mais qui deviendront la pépiniere des grands emplois de la République. En un mot, dans un état aussi vaste que la France, rendez facile l'admission à toutes les places, vous étoufferez tout germe d'une glorieuse ambition, et vous laisserez la chose publique sans garantie.

Troisieme rapport : Je ferai peu d'observations sur le mode et la forme des élections. Le scrutin à double liste dont le plan se trouve dans le rapport de Condorcet, et le projet de constitution qui l'accompagne, ont paru généralement trop compliqués et d'une exécution trop longue. Rien n'est plus difficile que de découvrir une forme de scrutin qui réunisse à la promptitude et à la facilité, la garantie de l'indépendance et l'exclusion d'aucune espece de brigue. Nos démagogues avaient imaginé le scrutin à haute voix, comme

comme le plus convenable à un peuple libre et le plus à l'abri de toute influence. L'essai qui en a été fait dans quelques assemblées électorales, ne sera pas cité, je pense, comme une preuve de la bonté de cette méthode. Chez un peuple dont les mœurs ne sont pas régénérées, et qui n'est pas encore rompu dans la science des hommes, cette forme de scrutin n'est bonne qu'à épargner à la multitude la peine d'un choix, ou à servir merveilleusement les menées des intrigans. Le nom qui aurait été répété plusieurs fois par les chefs de brigue, serait saisi et répété par les incertains ou les indifférens, et la déférence, la faiblesse ou la crainte du ressentiment de quelques hommes puissans, entraîneraient le suffrage des autres.

Le scrutin écrit et secret est infiniment préférable. L'indépendance et la liberté se trouveront plus aisément entre les tablettes et le stilet de celui qui vote, qu'à un *appel nominal*, où la publicité gêne les consciences pusillanimes. Mais exigera-t-on pour les assemblées primaires que les votans sachent écrire? Sans doute, le tems n'est pas éloigné où ce premier élément de l'instruction, si nécessaire pour tous les actes de la vie civile, ne sera étranger à aucun Français; mais jusqu'à ce moment, écarter des assemblées primaires tous ceux qui ne savent pas

écrire, ce serait priver une classe trop nombreuse du droit de concourir à la nomination des électeurs, droit qui, de sa nature, est le moins susceptible de condition ou de restriction. Il suffirait donc que les votans qui ne savent pas écrire, se fissent suppléer par un des scrutateurs, qui écrirait le nom désigné en présence de l'autre scrutateur et du président, pour assurer l'authenticité et la vérité du vote. On sent que ces réflexions ne sont point applicables aux assemblées électorales, où savoir écrire doit être une condition rigoureusement indispensable.

On a souvent parlé du danger des brigues dans les élections, et des moyens de les prévenir. Je ne partage pas sur ce point l'opinion la plus commune. Quelque précaution que l'on prenne, on ne les écartera jamais, parce qu'elles tiennent à la nature des états libres et à l'ambition des préférences, qui prend sa source dans le cœur humain. Desirer et solliciter une fonction publique, n'est pas un sentiment mauvais en soi; il ne le devient que par les voies corruptrices et secrettes que l'on pourrait employer. Mais n'y aurait-il pas un moyen de rendre les brigues légitimes, et de les faire tourner au profit des élections? Pourquoi ne serait-il pas permis de prendre, comme à Rome, la robe de candidat?

Pourquoi le citoyen qui ambitionnerait ou la fonction d'administrateur, ou celle de juge, ou celle de représentant, ne ferait-il pas inscrire son nom sur un registre public, ou ne le jetterait-il pas dans un dépôt destiné à cet usage ? Cette estime de soi-même, cette conscience de ses propres forces, que l'on prend si faussement pour de la vanité, ne vaudrait-elle pas mieux que ces intrigues sourdes et ces cabales obscures, qui sont presque toujours le partage de la médiocrité et d'un civisme équivoque. En faisant imprimer et publier ces listes deux mois avant les élections, les électeurs auraient le tems d'apprécier les titres et la moralité des candidats, et l'opinion celui de porter son jugement; car dans une république, l'opinion est encore de tous les juges le plus incorruptible. Les électeurs ne seraient pas astreints à ne choisir que sur la liste; mais elle aiderait, elle servirait à préparer leur suffrage.

La premiere garantie reposera toujours dans la bonté des élections. Je voudrais donc qu'il fût rédigé une instruction, où l'on indiquerait ce qu'il faut éviter et ce qu'il faut faire, pour obtenir de bons choix dans l'ordre de chaque fonction publique. Ce serait le livre classique des assemblées électorales. Ou je me trompe, ou ces instructions appropriées à la grandeur

et à l'importance de leur objet, annexées à la constitution comme une de ses sauve-gardes, dont la lecture serait faite avec une religieuse solemnité à l'ouverture de chaque élection, produiraient sur les électeurs une impression profonde, et leur montreraient sans cesse ce que la patrie doit craindre de leurs erreurs, et ce qu'elle doit espérer de leur sagesse.

Du corps législatif, et des moyens de garantie résultans de sa division.

Je ne pense pas qu'il y ait un seul homme de bonne-foi qui, d'après le tableau des événemens de la révolution et les considérations que j'ai présentées dans la premiere partie, puisse avoir encore quelque doute sur les dangers irrémédiables de l'unité du corps législatif. Si, malgré la leçon de l'expérience, l'on avait encore conservé quelque chose de ce préjugé contre les *deux chambres*, qui avait frappé tant d'esprits sous l'assemblée constituante, il suffirait de faire remarquer qu'il s'agissait alors d'une constitution monarchique. On avait dû craindre l'énorme puissance qu'aurait acquise un roi héréditaire, disposant de beaucoup d'emplois, et jouissant d'une liste civile de plus de 30 millions, s'il se fût réuni avec l'une de ces deux chambres. Mais aujourd'hui que ce pouvoir formidable de

la royauté ne subsiste plus, il n'est plus question que de donner au corps législatif une garantie de son indépendance, de sa liberté, et de la sagesse de ses résolutions, et à la nation elle-même une garantie que le corps législatif n'abusera pas de sa puissance pour opprimer la liberté. Or un des moyens d'assurer cette double garantie, c'est la division du corps législatif.

Comment se fera-t-elle? Si l'on partage seulement la même assemblée en deux sections, délibérant séparément, et qui se réuniraient en cas d'avis différens, pour former un résultat commun, ce sont moins deux branches de la législature que deux bureaux ou grands comités. Les délibérations, il est vrai, seraient moins précipitées, et ce serait déja un avantage; mais du moment que la diversité d'opinion forcerait les deux sections à se réunir, pour produire une détermination finale, c'est alors que les deux partis se choqueraient avec plus ou moins de violence, selon la nature des passions ou des intérêts qui viendraient se mêler à la discussion. Les débats dégénéreraient en une véritable lutte d'amour-propre, si elle n'avait peut-être des alimens plus honteux; ou bien, s'il se rencontrait dans l'une ou l'autre de ces sections, quelqu'un de ces hommes qui exercent la dictature de la parole, et dont le génie rend souvent

l'immoralité plus dangereuse, quel moyen y aurait-il de garantir l'assemblée de son influence. Ainsi l'on n'aurait rien fait pour prévenir ni la fureur des partis, ni le trop grand ascendant d'un seul homme, puisque les deux sections se confondraient dans les cas où il importerait le plus qu'elles fussent séparées.

Etablira-t-on une chambre qui préparerait les lois, et une autre qui les adopterait ou rejetterait, selon qu'elle le jugerait convenable? Il y aurait cet inconvénient que, la première ne serait qu'un comité de travail, et que la véritable puissance législative résiderait dans la seconde. Celle-ci serait *une* pour les résolutions, et c'est précisément cette *unité* qui est dangereuse. D'ailleurs l'opinion mettrait une telle différence entre ces deux chambres, que l'une serait peu de chose et l'autre tout; de-là les jalousies et leurs suites déplorables. La chambre de préparation qui verrait ses projets rejettés, pourrait chercher à se faire un parti contre la chambre de résolution; et si, dans des circonstances qui mettent en jeu tous les intérêts et toutes les passions, la nation venait à se partager, il en résulterait des secousses qui ébranleraient le corps politique, et ramèneraient ces époques affreuses de révolutions dont il importe de prévenir le retour.

Il faut donc que les deux branches du corps

législatif soient composées d'élémens égaux, quoique séparées, qu'elles soient soumises aux mêmes conditions d'éligibilité, que leurs fonctions soient égales, c'est-à-dire, que les projets de loi puissent prendre naissance dans l'une comme dans l'autre, et qu'elles se servent réciproquement de modérateur. Par-là les rivalités disparaissent, et il n'y a plus qu'un effort mutuel d'émulation. Chaque branche ne craindra pas que l'autre n'empiete sur ses fonctions; car, si l'une exerce aujourd'hui son droit négatif sur l'autre, celle-ci demain pourra user de la même faculté. Les citoyens n'ambitionneront pas de siéger dans la premiere plutôt que dans la seconde, et c'est un grand avantage pour le maintien de la tranquillité politique que d'éviter ces distinctions qui font naître l'envie, multiplient les cabales, et préparent ces agitations et ces résistances que produit naturellement toute espece de suprématie.

Le droit négatif d'une branche de la législature sur l'autre, n'ayant d'autre objet que de découvrir les imperfections d'un projet de loi dans sa totalité ou dans quelqu'une de ses parties, il s'ensuit que celle qui fait usage de son droit négatif, doit communiquer à l'autre les motifs de son refus. Si, d'après un nouvel examen, la chambre qui a proposé le projet y

persiste, alors cette persévérance peut donner lieu à l'une de ces deux mesures : ou le projet est mis à l'écart, ou bien il n'est que suspendu et renvoyé à une autre législature. Ce dernier moyen paraîtrait préférable, en ce que l'opinion aurait le tems de s'éclairer, et que, si une seconde législature l'adoptait, en gardant toujours les mêmes formes, ce serait une preuve que la loi serait reconnue bonne et utile. Si, sur les observations de l'autre chambre, le projet est amendé, corrigé et approuvé, alors le vœu des deux branches de la législature est exprimé; il y a un résultat certain.

Mais ici se présente une autre question dont la solution n'est pas facile. Indépendamment du vœu des deux chambres, faut-il recourir à l'intervention d'un troisieme, celui, par exemple, du pouvoir exécutif, soit qu'il soit confié à un seul agent électif et temporaire, ou à plusieurs? en d'autres termes, est-il dangereux, est-il utile d'accorder au pouvoir exécutif une part à la législation?

Si l'on considere le pouvoir exécutif dans sa nature et dans son objet, il paraît devoir être borné par le terme même qui le caractérise à la seule *exécution* des lois. La fonction d'*exécuter* semble distincte de celle de *faire*; et puisqu'on a reconnu le danger de la réunion des

pouvoirs, la rigueur de ce principe ne doit-elle pas faire circonscrire le pouvoir exécutif dans les limites de sa véritable institution ? Quelle puissance n'aurait pas celui qui est déja armé de toute la force du gouvernement, s'il y ajoutait encore la faculté d'arrêter l'exercice du pouvoir législatif ? On répond à ces considérations, que s'il arrivait que les deux branches de la législature, entraînées par un même esprit dans une erreur commune, s'accordassent pour envahir les pouvoirs, violer la constitution et menacer la liberté, il serait bon que la société trouvât dans un troisieme surveillant, une garantie de sa propre sûreté ; que le droit négatif accordé à ce surveillant pourrait être limité, de maniere que son opposition qu'il serait tenu de motiver, céderait à l'insistance de la législature, si elle était appuyée des deux tiers ou des trois quarts des suffrages ; qu'en un mot, il y aurait peu à redouter d'un fonctionnaire qui serait élu par le peuple, et dont les fonctions n'auraient qu'un tems limité. J'avoue que ces considérations me paraissent plus puissantes que celles des partisans de l'autre système ; car si, lorsqu'on fait une constitution, il fallait être détourné par les suppositions d'une théorie subtile et craintive, il n'y aurait aucun système de gouvernement d'où l'on ne pût faire sortir un inconvénient.

Calculons maintenant les avantages qui résulteraient de cet ordre de choses. D'abord garantie sûre contre tout enthousiasme, toute précipitation ; garantie la plus forte possible de la sagesse des résolutions législatives ; garantie contre les tentatives de l'esprit de faction ou la trop grande influence d'un orateur. Ces intrigues et ces fureurs de parti se déploieraient en vain dans une chambre, qu'elles viendraient s'évanouir à la porte de l'autre : garantie de la constitution, car chaque chambre n'existant que par elle, serait intéressée à la maintenir ; garantie contre la corruption : on peut corrompre quelques hommes dans une seule assemblée ; il est difficile de corrompre trois ordres de fonctionnaires qui s'épient, se surveillent et se contiennent les uns par les autres.

Qu'on ne dise pas que cette division est essentiellement contraire à l'*unité* du pouvoir législatif. Ce serait se méprendre bien étrangement sur la véritable idée de ce principe. Ce qui caractérise l'*unité* du pouvoir législatif, ce n'est pas une assemblée *unique*, c'est l'unité de résultats. On applique aux *personnes* ce qui ne doit être entendu que de la *chose*. Il importe peu que les délégués chargés de faire des lois soient répartis en plusieurs divisions ; le pouvoir législatif est *un*, lorsque la loi étant *complette*, nul

autre pouvoir du même genre ne peut élever le sien à côté ; et la loi n'est complette que lorsque les formes exigées pour son complément ont été remplies.

On craint que, dans les débats qui pourraient s'élever entre deux chambres, le peuple ne prenne parti pour l'une, et que de témoin paisible de cette opposition, il ne devienne acteur, d'où naîtraient des mouvemens qui troubleraient la tranquillité publique. Aimerait-on mieux qu'il intervînt dans les débats d'une seule assemblée, et croirait-on l'ordre public mieux assuré, si, comme on l'a vu tant de fois dans la révolution, des factions acharnées allaient chercher au-dehors des moyens violens de faire triompher leur parti ? Le peuple n'a pris une part si active dans les querelles politiques, que parce qu'il n'y avait qu'une seule assemblée, livrée à ses propres passions, sans contre-poids, sans équilibre, maîtresse et juge des formes de ses délibérations. Est-il étonnant que, dans ces luttes scandaleuses, le peuple ait été entraîné à partager l'effervescence dont il était si souvent témoin. Mais quand le corps législatif ne sera plus un, et qu'il faudra de plus le concours de plusieurs adhésions pour former la loi, les passions populaires seront nécessairement affaiblies, parce qu'elles n'agiront plus sur un seul point.

D'ailleurs, ou il n'y aura jamais de gouvernement en France, ou il saura contenir ces mouvemens désordonnés du peuple.

Il n'y a donc aucun inconvénient, aucune objection qui puissent balancer les avantages qui résulteront de la distribution du pouvoir législatif en plusieurs branches. Il est une dernière preuve que je réserve aux partisans les plus outrés de la démocratie. En parlant sans cesse des anciens gouvernemens populaires, ils ne font pas attention qu'il n'en est aucun où la puissance du peuple n'ait été balancée par un sénat. Or, d'après la nature du gouvernement représentatif, les pouvoirs doivent passer dans la représentation, sous la même forme et avec les mêmes précautions que s'ils étaient exercés directement par le peuple, c'est-à-dire, que si la loi se faisait par le concours du peuple et du sénat, elle doit se faire également par le concours de plusieurs branches de délégués.

S'il fallait préciser les conditions nécessaires pour être admis à la législature, on pourrait les réduire à celles-ci : 1°. avoir les qualités qui constituent le titre de citoyen français ; 2°. un domicile suivi et non interrompu de cinq ans dans la république, à moins qu'on n'eût été en mission pour affaires de gouvernement, ou pour affaires de commerce ou de sa

profession; car l'esprit de cosmopolisme affaiblit le sentiment de la patrie; 3°. être au moins âgé de 30 ans; 4°. n'être employé dans aucune armée active occupée à combattre les ennemis de l'état; 5°. avoir une propriété fonciere ou industrielle d'une quotité plus forte que celle exigée pour être électeur, juge ou autre fonctionnaire; et par propriété industrielle, j'entends la possession de toute fabrique, négoce, atellier, ou toute faculté imposable au rôle des contributions; 6°. il ne pourrait y avoir d'exception à cette quotité rigoureuse de propriété, qu'en faveur de ceux qui auraient déja rempli quelqu'une des fonctions de juge, d'administrateur, ou tout emploi public à la nomination du peuple ou des délégués du peuple. Encore serait-il nécessaire de n'admettre à aucune de ces fonctions, que j'appelle inférieures comparativement à celles de représentans, que ceux qui paieraient une certaine contribution déterminée. En suppléant à la condition du taux plus élevé de propriété fonciere ou industrielle, par celle des fonctions publiques, on éviterait de créer une sorte de patriciat personnel parmi les fonctionnaires, et l'on exciterait une plus grande émulation à se rendre digne des emplois publics.

On ne donne ici aucune dénomination particuliere aux deux branches de la législature;

toutes deux sont formées de représentans ; toutes deux, dans notre plan, sont composées des mêmes élémens et soumises aux mêmes conditions ; toutes deux peuvent être élues de la même maniere ; la distribution des représentans nommés par chaque corps électoral, se ferait par la voie du sort et immédiatement après leur nomination, de sorte que chacun saurait, avant de se rendre au point de réunion, à laquelle chambre il appartient. Si l'on appelle l'une des deux branches législatives, *chambre des représentans*, et l'autre *sénat*, et que l'on établisse entre elles quelque différence, il est à craindre que l'une ne se regarde comme supérieure à l'autre, et qu'il ne se forme à la longue des familles sénatoriales qui auraient d'abord des prétentions personnelles, et qui finiraient peut-être par devenir héréditaires, si-non par le droit, du moins par le fait. Ainsi les deux branches du corps législatif s'appelleraient *premiere* et *seconde chambre de représentans*. Quant au nombre des membres qui les composeraient, il est à remarquer que plus une assemblée est nombreuse, et moins ses résolutions sont sages. En resserrant le plus possible la mesure de la représentation, on rendrait les choix meilleurs, parce qu'ils se fixeraient naturellement sur les personnes les plus capables.

En accordant à chaque chambre indifféremment l'initiative des lois, on demandera peut-être comment on évitera l'inconvénient des double-emplois et des motions simultanées. C'est une affaire de pur réglement. Rien ne sera plus facile de faire disparaître cet embarras, en déterminant que chaque membre qui aura une proposition de loi à faire, l'annoncera d'avance pour tel jour. Cet usage se pratique en Angleterre et dans les Etats-Unis d'Amérique. Par-là chaque chambre sera instruite de l'objet de la délibération, et quand la même proposition serait faite dans l'une et l'autre, il n'y aurait encore aucun inconvénient; le projet qui serait jugé le meilleur, serait le seul qui passerait en loi.

Il n'est pas besoin de dire que le corps législatif ne peut et ne doit faire que des lois. Si la Convention actuelle doit conserver un regret ineffaçable, c'est d'avoir été entraînée à la réunion de tous les pouvoirs. Si jamais cette monstruosité se reproduisait, c'en serait fait de la liberté.

Quant à la durée de chaque législature, la fixer à un an serait un terme trop court pour faire les lois nécessaires; et l'étendre au-delà de deux ans, ne serait pas sans inconvénient pour la liberté. Il est rare que des fonctions trop prolongées ne produisent deux effets également

nuisibles ; l'un, de donner à ceux qui les exercent un amour de la puissance qui s'accroît de son propre usage, et ne sait plus se défendre de la tentation d'en abuser ; l'autre, d'affaiblir dans les gouvernés la confiance, qui peut seule soutenir les représentans dans leurs travaux. C'est ici qu'il faut prendre en considération le caractere national. L'esprit inquiet, mobile et ombrageux du Français lui fait aimer le changement ; il ne peut souffrir ni la permanence des choses, ni la permanence des hommes, et peut-être n'a-t-il supporté six ans de révolution, que parce qu'elle lui a offert une suite de révolutions continuelles. Le tems des ménagemens pour la vérité est passé ; de trois assemblées nationales qui ont paru sur la scene politique, il n'en est aucune qui n'ait été usée dans l'opinion, avant le terme de sa carriere ; et si l'esprit de la Convention, en se régénérant, ne lui avait donné une existence nouvelle, elle aurait éprouvé plus qu'une autre cet effet de l'impatience et de la mobilité française. Il faut prévenir cet inconvénient, en renouvellant les législatures à des époques peu éloignées. Dans les Etats-Unis, le renouvellement est annuel ; cela peut convenir à un peuple colon, qui a besoin de peu de lois ; mais cela ne convient pas à la France. On a proposé plusieurs fois de renouveller le corps

législatif

législatif par tiers ou par quart à des périodes déterminées. Cette forme est avantageuse, en ce qu'elle donne un plus grand esprit de suite à la législation; mais si l'esprit du corps législatif venait à prendre une direction dangereuse, sous l'influence d'un homme ou d'un parti puissant, cet esprit ne disparaîtrait qu'après un renouvellement complet, et peut-être y survivrait-il encore par la transmission qui s'effectuerait de la partie qui sort à celle qui reste. Il me semble que l'on pourrait éviter ce danger par un renouvellement entier, et conserver l'esprit de suite par la faculté de la réélection. Le vœu des électeurs rappellerait les représentans qui seraient jugés dignes de la confiance publique.

On a demandé par quel moyen constitutionnel on empêchera que le corps législatif n'usurpe les fonctions d'une Convention, et ne vienne à changer la forme du gouvernement. J'ai déja répondu en partie à cette objection, par la division même du corps législatif en plusieurs branches. L'extension de pouvoir, naturelle à une seule assemblée, éprouve plus d'obstacles, quand il y en a deux, et qu'à côté se trouve encore une troisieme sentinelle. L'intention de changer la nature du gouvernement ne pourrait se manifester que par un acte qui prendrait naissance dans une chambre. Cet acte porté dans l'autre

éveillerait son attention, et il serait difficile qu'elle consentît à cette entreprise. Elle y consentirait que le pouvoir exécutif, qui a son existence politique et son intérêt à part, n'y consentirait pas lui-même. Mais si, d'un côté, la constitution réunit l'assentiment de la majorité des Français, et que, de l'autre, elle indique les moyens naturels et légaux de la corriger, ce sont deux motifs de plus de croire que le corps législatif saura la respecter, et se renfermera dans les bornes de ses fonctions; car ses tentatives seraient vaines, si elles n'étaient appuyées sur l'opinion; et si l'opinion appelle des changemens à la constitution, pourquoi ne suivrait-on pas la route tracée pour la réformer.

De la garantie du pouvoir législatif.

Après avoir donné à la liberté publique et à l'intérêt social, la garantie résultante des élections et de l'organisation du corps législatif, il faut assurer au corps législatif la garantie de ses fonctions. On sent que c'est avoir fait beaucoup, et peut-être tout, que de l'avoir combiné de manière que chacune des branches se serve réciproquement de conservateur. On présume bien que chaque chambre saura, par une police ferme, conserver son indépendance. C'est en sentant

tout le prix de sa dignité, qu'on en imprime le sentiment aux autres ; le respect environnera toujours les législateurs qui sauront se respecter. La publicité des discussions politiques est une bonne chose, elle est de la nature des gouvernemens libres ; elle inspire la confiance et réprime les mauvaises intentions : mais cette publicité n'est pas toujours sans inconvénient. Quand on fait spectacle, on est tenté de se faire acteur, et tout acteur aime à se faire applaudir. C'est une faiblesse de l'amour-propre qui coûte à la raison plus d'une faute. Cette faiblesse a des conséquences plus dangereuses qu'on ne pense en matiere de législation. Les applaudissemens comme les improbations sont une sorte de part que s'attribue le public dans la puissance législative. Il y avait à Athenes une loi qui punissait de mort tout étranger qui se mélait dans l'assemblée du peuple. C'est, dit Montesquieu, qu'un tel homme usurpait la souveraineté. N'est-ce pas usurper la délégation de la souveraineté, que d'influencer ses représentans ? Il ne faut donc souffrir ni acclamations, ni murmures. C'est une regle de police sur l'exécution de laquelle les assemblées qui représentent le souverain doivent se montrer inflexibles. C'est pour avoir été trop négligée dans les trois assemblées nationales, que les factions se sont accrues de

toute l'effervescence qu'elles produisaient. La premiere de ces assemblées, qui avait de grands obstacles à vaincre et de grands combats à soutenir, sentit le besoin de s'entourer de l'opinion publique ; elle facilita son appui, sans prévoir que les factieux s'étayeraient aussi de leur peuple. Quand on se fut apperçu du danger, il n'était plus tems d'y pourvoir ; le public s'était accoutumé à regarder les applaudissemens ou les murmures comme un de ses droits, et les assemblées eurent la faiblesse de le croire. C'est une des choses dont il importe le plus de désabuser les spectateurs, et il ne serait pas inutile de donner à la regle absolue du silence tout le poids d'un article constitutionnel. Il est d'ailleurs des délibérations dont la publicité pourrait nuire à l'intérêt national. Les chambres du corps législatif doivent donc rester maîtresses de faire sortir les spectateurs toutes les fois qu'elles le jugeront convenable.

L'expérience de tant de mouvemens excités durant la révolution contre l'assemblée des représentans, a fait demander si jamais une assemblée nationale serait parfaitement libre dans une ville immense comme Paris. Pour assurer cette indépendance, on a proposé plus d'une fois de donner une garde départementale au corps législatif, et de lui attribuer la haute police dans

la ville où il tient ses séances. Il y a de fortes raisons pour faire rejetter ces deux mesures.

Si l'établissement d'une garde particuliere n'a d'autre objet que de garantir le corps législatif de toute entreprise insurrectionnelle, il est douteux que ce moyen soit le plus efficace. La présence habituelle d'une force départementale à Paris, serait pour ses habitans un avertissement qu'on se défie de leur fidélité et de leur confiance dans la représentation nationale. Ce sentiment injurieux les disposerait au mécontentement, et affaiblirait cette affection qui est un rempart plus sûr que la force de quelques bayonnettes. Cet état de soupçon et de défiance ferait naître le desir de séduire la garde, ou établirait des querelles qui troubleraient la tranquillité. L'expérience a prouvé plus d'une fois que l'appel à Paris d'une force armée pour protéger la représentation, a produit un effet tout contraire. La crainte de voir renaître des événemens qui ont pris leur source dans des causes extraordinaires, qui ne sont pas permanentes de leur nature, ne doit pas faire perdre de vue ce principe moral, que, dans tout pays libre, les fonctionnaires publics ne doivent pas être présumés des ennemis publics, ni les citoyens des ennemis des fonctionnaires. Il vaut mieux s'assurer de l'attachement des habitans de Paris,

que de recourir à des précautions offensantes. La derniere crise révolutionnaire en offre l'exemple ; jamais la Convention n'a été plus forte que lorsque la masse des citoyens s'est réunie pour venger l'outrage qu'elle avait reçu, et faire rentrer les séditieux dans le devoir. Quelle force départementale pourrait égaler celle-là ! on ne fait pas attention que, lorsqu'il y aura un gouvernement énergique, ce sera à lui à prendre les mesures nécessaires pour maintenir l'indépendance de l'autorité législative.

Mais si l'on considere la création d'une force départementale, dans ses conséquences pour la liberté publique et la sûreté même de la législature, les dangers sont bien autrement graves. Si la législature avait à sa disposition une force armée départementale, qui devrait être considérable pour le but qu'on se propose ; si l'on y ajoutait encore la disposition de la force armée parisienne, en vertu de la haute police, songe-t-on au degré de puissance que l'on attribuerait à un corps de représentans, dont la délégation doit se borner aux fonctions purement législatives ? Ce serait un véritable gouvernement militaire, toujours oppresseur pour les citoyens, et souvent redoutable à ceux mêmes qui le dirigent. L'histoire montre, dans ses pages sanglantes, ce que furent à Rome les gardes prétoriennes ;

elles étaient instituées pour protéger les empereurs ; elles finirent par les faire.

Remettre entre les mains du corps législatif, l'autorité municipale et la haute police de Paris, c'est lui attribuer des fonctions qui sortent de l'ordre de sa délégation. Le corps qui fait des lois, ne doit point se mêler des actes d'administration ou de gouvernement. Cette cumulation de pouvoirs est toujours effrayante pour la liberté ; elle ne serait que partielle, il est vrai ; mais Paris ne doit pas plus qu'une autre section de la République, être livré à l'arbitraire. Elle n'aurait pour but que d'y maintenir l'ordre, et de veiller à la sûreté de la législature ; cela se peut encore ; mais qui ne sait combien est terrible le pouvoir qui soupçonne, et qui peut rendre les citoyens victimes de ses soupçons ? Paris doit donc avoir ses magistrats comme toutes les autres cités ; et ses magistrats, comme tous les autres, doivent être comptables au gouvernement, selon l'ordre établi pour cet objet.

Il vaudrait mieux préférer à toutes ces mesures la translation du corps législatif hors de Paris, et pour cela laisser chaque législature maîtresse d'indiquer le lieu de ses séances. Cette appréhension de voir s'éloigner de Paris le corps législatif, serait un motif assez puissant pour déterminer ses habitans à conserver dans son

sein un dépôt qui n'est pas moins précieux pour cette cité que pour la République. Car il ne faut pas se dissimuler que le centre de tous les grands établissemens civils et politiques se trouvant à Paris, le déplacement ne pourrait s'en faire sans des frais et des inconvéniens considérables. Laisser à Paris le pouvoir exécutif, et transporter ailleurs la législature, c'est séparer deux branches qui tiennent au même tronc, par le complément nécessaire à la loi; car, pour la célérité des affaires, la puissance qui exécute doit être à côté de celle qui ordonne. Londres est une ville plus grande que Paris, et le parlement y jouit du respect et de l'indépendance. C'est qu'en Angleterre le gouvernement est ferme, et que les Anglais savent très-bien que la moindre atteinte portée aux autorités constituées, serait une brêche faite à la liberté publique. Les Anglais aiment mieux supporter les vices de leur représentation, que d'ébranler par de fortes secousses la constitution politique. Pourquoi la représentation nationale, composée en France d'élémens plus parfaits, ne trouverait-elle pas à Paris la même sûreté dont celle d'Angleterre jouit à Londres? Tout dépend de l'attitude que prendra la législature, et de l'énergie du gouvernement. Si l'on y réfléchit bien, on verra que c'est la réunion des pouvoirs et l'unité

d'une seule assemblée, qui a été la cause première des troubles qui ont agité la Convention; les factions et la faiblesse ont fait tout le reste. Les factions seront impuissantes par la division du corps législatif. Il ne tiendra qu'à lui de se mettre à l'abri de la faiblesse.

Du pouvoir exécutif ou du gouvernement, et des précautions pour assurer son indépendance et garantir la liberté contre ses entreprises.

La nature et l'action du gouvernement doivent être proportionnés, comme l'organisation de la puissance législative, à l'état physique, moral et politique du peuple qu'il doit régir. Il faut à un territoire vaste et à une population nombreuse, une action prompte et ferme dans la puissance qui exécute. Rien n'affaiblit plus le ressort du gouvernement, que les entraves et les lenteurs. Si jamais cette fermeté a été nécessaire, c'est après de longues dissentions civiles, lorsque les excès de la licence et les secousses d'une grande révolution ont rompu tous les rapports sociaux, altéré tous les principes de morale publique, et effacé toute idée de respect et d'obéissance aux lois.

Mais pour que la puissance qui gouverne selon les lois, ait cette rapidité et cette énergie de

mouvement qui doit maintenir l'ordre dans un grand état, il importe que toutes les impulsions partent du même centre et d'une seule force motrice. Il est bon que la législature soit distribuée en plusieurs branches, parce que le pouvoir qui fait les lois est un pouvoir de sagesse, et qu'on a moins besoin de lois précipitées, que de lois bonnes et justes. Mais il n'en est pas de même du pouvoir qui les exécute. Toute exécution exige célérité. Si le soin en est confié à plusieurs mains, comme à un conseil exécutif par exemple, voilà un corps délibérant, et tout corps qui délibere ne vaut rien pour agir. Le tems se perd en discussion, et les résultats sont lents et embarrassés. Un conseil n'est plus qu'un être collectif et moral que l'on n'apperçoit que dans son ensemble, et que l'on ne retrouve plus dans les parties séparées ; on ne saurait à qui s'adresser dans les nombreux rapports des fonctions exécutives ; et malgré le soin que l'on apporterait à les diviser, il y a toujours des matieres tellement liées les unes aux autres, qu'il en résulterait une incertitude pénible pour les administrés, de savoir à quel ordre de distribution elles appartiennent. Un des plus grands vices du gouvernement révolutionnaire a été précisément sa trop grande division. Rien n'était précisément indiqué, et cette

complication faisait qu'il n'y avait aucune action dans le gouvernement. Les hommes sont plus frappés par les objets sensibles que par les abstractions, et l'on ne croira pas avoir de puissance exécutrice, quand elle ne sera pas personnifiée. Il faut donc un point central d'exécution, et ce point ne peut être saisi que dans un seul dépositaire. Cela n'empêcherait pas que le chef du pouvoir exécutif n'eût un conseil composé des différens ministres; mais le caractere individuel de la fonction résiderait toujours dans une seule personne.

Les fonctions du pouvoir exécutif doivent être positivement déterminées par la constitution; mais une fois qu'elles seront fixées, il faut qu'il puisse agir librement dans l'étendue de ses limites. S'il n'est pas assuré de son indépendance légale, s'il peut être continuellement molesté, dénoncé, mandé sur les moindres soupçons par le corps législatif, cette existence querelleuse et précaire lui fera perdre de sa dignité, l'avilissement du fonctionnaire se communiquera à la fonction, et il n'y aura point de gouvernement. Mais pour assurer son indépendance, faut-il qu'il soit inviolable pendant la durée de ses fonctions? Cette question, qu'il ne faut point résoudre par des préjugés, dépend du caractere de son élection, et de la nature du

pouvoir qu'il convient de lui accorder. Si, pour mieux garantir la sagesse des lois, on lui attribue la faculté de faire des observations sur les décrets du corps législatif, il n'est pas douteux qu'il reçoit, sous ce rapport, la délégation de l'exercice d'une partie de la souveraineté ; et quoique cette délégation soit très-limitée, il paraît que, du moins en ce point, il ne peut être comptable, dans aucun tems, du refus motivé de son adhésion. Il n'en est pas de même quant aux fonctions purement exécutives, elles ne sont point de leur nature exemptes de responsabilité ; mais cette responsabilité ne doit dépendre ni des caprices d'un individu, ni de l'obstination d'une cabale, ni des fureurs de l'esprit de parti ; elle doit être assujettie à des formes rigoureuses, qui garantissent au pouvoir exécutif l'autorité dont il a besoin, sans que néanmoins l'abus en puisse être impuni. A Athenes, les archontes qui exerçaient la plus grande partie du pouvoir exécutif, étaient inviolables par la constitution. Mais en sortant de charge, leur conduite était soumise à un examen sévere, et tout citoyen avait le droit de les poursuivre devant les tribunaux, pour cause de leur administration. Il ne paraît pas qu'à Rome les consuls pussent être accusés pendant la durée de leurs fonctions ; mais ils avaient

pour contre-poids les tribuns, qui avaient droit de s'opposer à tous leurs actes. On connaît la suite de querelles et de dissentions civiles que produisit cette rivalité et ce combat de pouvoir. Il serait trop dangereux parmi nous d'accorder une pareille autorité à un magistrat unique, soit parce qu'il ne serait pas, comme à Rome, élu directement par le peuple, soit parce que la nature du pouvoir exécutif ne souffre pas qu'il y ait à ses côtés une puissance rivale, qui puisse l'empêcher d'agir au moment peut-être où son action serait le plus nécessaire. En multipliant trop les contre-poids, on risque d'arrêter le jeu de la machine politique. L'institution d'Athenes est préférable, car elle laisse au pouvoir exécutif toute son indépendance ; mais elle lui offre au terme de ses fonctions un tribunal redoutable, qui l'attend pour scruter rigoureusement sa conduite.

Ce tribunal sera-t-il l'une des deux chambres du corps législatif, et donnera-t-on à l'autre la faculté d'accuser? Cet usage est établi en Angleterre; mais la chambre des pairs est composée d'élémens tout particuliers, qui l'isolent entierement de la chambre des communes, et lui donnent une existence et un esprit qui n'est susceptible, dans cette partie, d'aucune analogie avec notre constitution. On s'étonne même que

les constitutions américaines, qui ont formé leur sénat sur un mode tout différent de la chambre des pairs d'Angleterre, aient emprunté de la métropole une institution qui ne s'allie point avec leur forme élective et temporaire. Le pouvoir d'accuser accordé parmi nous à une chambre, et celui de juger à l'autre, tiendrait le dépositaire des fonctions exécutives dans une crainte et une pusillanimité qui nuirait au développement de son action, et le rendrait en quelque sorte dépendant du corps législatif; cette dépendance serait d'ailleurs incompatible avec le droit de revision des lois, que je crois essentiel d'attribuer au pouvoir exécutif. Il faut donc placer, hors du corps législatif, et la faculté d'accuser, et celle de juger la conduite du premier fonctionnaire de la République. Pour cela, je proposerais de créer un grand conservateur et un grand jury national, qui serait en même-tems cour d'inspection et de comptabilité générale. Le grand conservateur serait chargé de recevoir toutes les plaintes, tous les renseignemens relatifs à la gestion du pouvoir exécutif, même ceux qui lui seraient fournis par l'une ou l'autre chambre de la législature, et le grand jury national prononcerait. Mais si le dépositaire des fonctions exécutives sortait pur de ce creuset, je voudrais que ce tribunal déclarât qu'il a bien

et fidelement servi la République ; car s'il importe de réprimer et de flétrir, il convient aussi d'honorer ; cette récompense morale est la plus glorieuse dans les pays libres, et l'on sait de quel prix elle a toujours été pour les Français.

Tout ce qui est de la formation des lois appartient à la puissance législative. Tout ce qui est de l'action des lois est du domaine du pouvoir exécutif. Les différens ressorts du corps politique une fois organisés, la direction et la conservation de leur mouvement regarde le pouvoir régulateur. Il doit donc avoir la surveillance générale, soit dans l'intérieur, soit à l'extérieur. Mais cette surveillance serait insuffisante et infructueuse, si elle se bornait à un simple rôle d'observation. Il faut qu'elle soit active. Il peut arriver que, durant la prorogation du corps législatif, des événemens imprévus exigent des mesures subites qui tiennent à la législation. L'intérêt et la sûreté de l'état seraient donc exposés, si le pouvoir exécutif n'avait la faculté de faire des réglemens provisoires. Mais on sent que ces réglemens n'auraient de durée que jusqu'au moment où le corps législatif aurait pu prendre connaissance de l'affaire, et confirmer ou réformer ces réglemens.

Dans une république extrêmement étendue,

déchirée long-tems par des factions et des guerres intestines, chez un peuple naturellement porté aux choses de représentation, il ne suffit pas que le dépositaire du pouvoir exécutif soit revêtu de l'autorité nécessaire pour remplir ses fonctions. Il faut qu'il ait encore une puissance d'opinion qui augmente son autorité, en le dispensant d'y recourir. Cette puissance d'opinion se crée souvent par le mérite de la personne et la confiance qu'elle inspire ; mais il est bon qu'elle naisse aussi de la dignité et de l'éclat de la fonction. On sait combien à Rome l'orgueil de la liberté s'était complû dans la grandeur et la pompe dont il avait environné ses consuls. Tout ce qu'il y avait de majestueux et d'imposant était déployé aux yeux du peuple, et les Romains eurent toujours un profond respect pour la dignité consulaire. Je n'indiquerai point le degré d'appareil dont il convient d'entourer la premiere magistrature de la République Française ; mon objet n'est point d'entrer dans des détails réglémentaires. Mais que l'on considere, sans aucun autre sentiment que celui de l'intérêt et de la gloire de la patrie, ce qu'il faut accorder d'honorable et de grand à un délégué qui représente, dans l'action habituelle et visible du gouvernement, toute la majesté des lois, et qui doit soutenir, dans les relations extérieures, la dignité

dignité d'un peuple destiné à occuper le premier rang parmi les peuples de l'Europe.

Le lustre qui doit relever la fonction éminente de dépositaire du pouvoir exécutif, ne doit pas se tirer des largesses immodérées d'une liste civile. Loin de la terre de la liberté ce moyen si dangereux de corruption. Mais parmi les institutions anciennes, celle qui m'a paru la plus digne d'un peuple libre, c'est le prytanée à Athenes. C'est là que les premiers magistrats et les citoyens qui s'étaient le plus distingués par leurs services, étaient nourris et entretenus aux frais de la patrie. Je voudrais qu'on appliquât cette belle institution au premier magistrat de la République Française, et qu'on lui épargnât jusqu'à l'embarras de pourvoir aux dépenses de sa maison. Il me semble qu'il y aurait dans cette maniere un caractere de grandeur et de moralité qui rendrait les fonctions du pouvoir exécutif plus augustes. Que si l'on préférait à cet usage peut-être, trop étranger à nos mœurs, un traitement déterminé, j'aurais quelques observations générales à proposer. Jusqu'à présent, on n'a porté que les idées les plus étroites et les plus mesquines dans l'économie des fonctions administratives et publiques. Tandis que l'on en multipliait le nombre d'une maniere effrayante et ruineuse, et que la France seule salariait plus

d'employés et de fonctionnaires que tous les états de l'Europe ensemble, d'un autre côté, par une contradiction inconcevable, on les traitait avec une parcimonie que l'on aurait à peine tolérée à Sparte. On voulait payer un ministre comme on n'aurait pas osé payer un sous-chef dans l'ancien régime. On ne fait rien de grand avec de petites choses. La véritable économie consiste à faire beaucoup avec le moins de moyens possibles, et la véritable grandeurs à récompenser honorablement les travaux et les services publics. Si l'on ne prend pas cet esprit convenable à une république comme la France, on n'aura jamais que des fonctionnaires au-dessous de leurs fonctions, et des consciences au-dessous de toute garantie morale.

Dans toute république représentative, aucune fonction éminente ne peut émaner que du peuple. Le dépositaire de la puissance exécutrice doit donc être électif. Mais par qui et de quelle manière sera-t-il élu? Les assemblées électorales présenteront-elles au corps législatif une liste de candidats, parmi lesquels il choisira le premier fonctionnaire, ou bien sera-t-il élu directement par le corps législatif? Ni l'une ni l'autre de ces voies ne me paraît admissible. Si vous faites concourir directement ou conjointement le corps législatif à la nomination du fonction-

naire exécutif, vous violez évidemment un principe, qui est que le chef du pouvoir exécutif formant une troisieme branche de la législature, par sa faculté négative ou suspensive, il ne peut recevoir sa délégation des deux autres branches du corps législatif, mais du peuple; et que, si vous voulez qu'il soit indépendant dans l'exercice légal de ses fonctions, il ne faut pas qu'il soit nommé par la législature. Pour faire concourir le peuple à cette nomination, je proposerais qu'il fût tiré de chaque assemblée électorale, dans toute l'étendue de la République, deux électeurs qui se réuniraient à un centre commun, pour dresser au scrutin une liste de six candidats. Cette liste dressée, on tirerait au sort, parmi les électeurs, une commission de 25 membres, qui réduirait la liste à trois, et de cette commission il serait encore pris, par la voie du sort, 11 membres, lesquels choisiraient toujours au scrutin et sur la liste, celui qui devrait remplir les fonctions exécutives. La personne qui réunirait après le plus de voix, serait le dépositaire-adjoint. Avec de pareilles précautions, il serait difficile que l'esprit de brigue pût se glisser dans cette élection.

Il ne suffit pas que le pouvoir exécutif soit électif, il est utile encore qu'il soit temporaire. Si c'était une magistrature à vie, avec le degré

de puissance qu'il convient de lui accorder, elle menacerait la liberté publique. A la mort de chaque magistrat exécutif, on verrait les partis se former, et plus la fonction serait éminente, plus l'ambition des aspirans serait active. L'exemple de la malheureuse Pologne doit instruire des dangers de toute magistrature viagere. La République pourrait se diviser entre les prétendans, et cette division faire naître des troubles dans lesquels ne manqueraient pas d'intervenir les puissances étrangeres. Enfin de la magistrature à vie, il n'y aurait pas loin à la magistrature héréditaire, et l'on verrait se reproduire, sous une autre forme, le stadthouderat ou la royauté. Mais si la constitution doit repousser toute idée de temporalité viagere, il ne faut pas non plus que la crainte d'un danger affaiblisse la nature du pouvoir exécutif. On ne prend pas connaissance en un seul jour, en un seul mois, de l'administration des affaires d'une aussi vaste république, et il serait nuisible à l'intérêt social qu'au moment où le fonctionnaire aurait acquis le plus d'expérience, et où ses services seraient le plus utiles, ce fût le terme de ses fonctions. La durée de cette magistrature pourrait donc être fixée à quatre ans, sans qu'on pût être réélu qu'après un intervalle de quatre autres.

Je n'ai point encore désigné, sous un nom

spécial, le magistrat qui doit exercer la délégation de la puissance exécutrice. Cela importe moins que de déterminer la nature de ses fonctions. Mais comme les mots agissent plus qu'on ne pense sur les idées et sur les choses, je crois qu'il conviendrait d'éviter toute dénomination trop générale ou trop équivoque, ou qui réveillerait des idées qui ne paraîtraient point, dans l'opinion, analogues à la dignité de la magistrature. Celle de *président* est commune à toute espece de personne qui préside une assemblée quelconque, et à moins qu'on ne trouve une autre expression pour désigner cette derniere fonction, il ne faut pas l'appliquer au dépositaire du pouvoir exécutif. La dénomination de *consul* rappellait à Rome une idée auguste, parce qu'elle était unique; mais nous avons eu tant de consuls de village, et l'on appelle encore de ce mot une classe si nombreuse d'agens de la République chez les puissances étrangeres, qu'il ne peut convenir parmi nous au pouvoir exécutif. Quand une fonction est unique et grande, il faut, autant qu'il est possible, approprier à celui qui en est revêtu, un nom que l'on ne puisse confondre avec un autre, et qui serve à le caractériser. La dénomination de *gouverneur* me paraîtrait donc convenable; car dans son acception exacte, *gouvernement* embrasse tout

ce qui est relatif à l'exercice du pouvoir exécutif. Cette dénomination a été employée dans les constitutions américaines; ce n'est pas une raison, si elle est bonne, pour l'écarter de la nôtre. Elle rappellera peut-être le souvenir des anciens gouverneurs de provinces; mais ce souvenir a disparu avec l'ordre de choses qui lui était relatif; et comme ce mot n'indique plus aujourd'hui aucune fonction, ce serait un motif pour l'adopter. Au reste, que l'on en trouve un autre plus caractéristique; celui-là sera le meilleur.

Résumons les idées précédentes.

Le pouvoir exécutif sera confié à un gouverneur ou à tel autre délégué, sous quelque dénomination que ce soit, pourvu qu'elle serve à désigner particulierement la nature des fonctions exécutives.

Il y aura un sous-gouverneur pour le suppléer, en cas de vacance, absence ou maladie; et il remplira alors les mêmes fonctions que le gouverneur.

Le gouverneur et le sous-gouverneur seront élus par une assemblée formée de deux membres de chaque assemblée électorale des départemens, et dans la forme ci-dessus indiquée.

Nul ne pourra être élu gouverneur et vice-gouverneur, s'il ne réunit toutes les conditions et qualités nécessaires pour être représentant. On

peut encore y ajouter telle autre condition que l'on croira propre à garantir la liberté publique, telle que l'âge de 40 ans, une plus forte quotité de propriété, et d'avoir exercé, pendant un certain nombre d'années, une ou plusieurs fonctions dans la République.

Le gouverneur ne pourra être en place plus de quatre ans, ni réélu qu'après quatre autres. Le sous-gouverneur sera susceptible d'être élu gouverneur.

Le gouverneur pourra faire, sur les projets de lois adoptés par les deux chambres, telles observations qu'il jugera convenables au bien de l'état et au maintien de la constitution. Dans ce cas, le projet sera renvoyé avec les observations dans la chambre où le projet a pris naissance, et s'il y est de nouveau adopté aux deux tiers des voix, le refus suspensif cesse, et le gouverneur est tenu d'apposer le sceau de l'état, formalité qui assure que la loi est complette. Le gouverneur aura dix jours pour user de son droit, et en aucun tems, il ne pourra être responsable du refus suspensif donné à une loi.

En cas de vacance par mort, absence ou maladie, le sous-gouverneur aura le même droit et la même prérogative.

Il y aura tel nombre de ministres ou agens généraux que la distribution des affaires rendra

nécessaire. Ils seront nommés par le gouverneur, ainsi que tous les agens intérieurs ou extérieurs, et ils seront responsables chacun dans l'ordre de leur administration.

La personne du gouverneur et sous-gouverneur sera inviolable pendant la durée de leurs fonctions; mais en sortant de place, ils seront tenus de rendre compte de leur conduite et de leur administration devant un grand jury national, qui sera cour d'inspection et de comptabilité générale. Le grand conservateur pourra accuser le gouverneur ou sous-gouverneur devant le grand jury. Si leur conduite est jugée irréprochable, ils recevront un témoignage honorable de la part de ce tribunal. Le grand jury ne pourra jamais être nommé par le corps législatif; mais il sera composé d'un juré par département, élu par les assemblées électorales.

Le gouverneur ni le sous-gouverneur ne pourront jamais commander en personne, ni les armées de terre, ni les armées navales. Mais ils nommeront les généraux et les amiraux, ainsi qu'aux grades qui seront exceptés de l'ordre d'ancienneté.

La depense pour les armées de terre et de mer, soit sur le pied de paix, soit en tems de guerre, sera toujours fixée chaque année par le corps législatif.

Le gouverneur ni le sous-gouverneur n'auront aucune administration des deniers publics. Toutes les dépenses relatives aux fonctions exécutives, soit ordinaires, soit extraordinaires, soit secretes, seront déterminées par le corps législatif, et acquittées par mandats ou ordonnances sur la trésorerie nationale.

Avant d'entrer en exercice, le gouverneur et le sous-gouverneur jureront, entre les mains du corps électoral qui les aura nommés, d'être fideles à la République, de faire exécuter les lois, de maintenir la constitution, et de remplir loyalement toutes les fonctions de leur place.

Encore une fois, je n'indique ici que des idées en masse; les détails s'arrangeraient aisément dans des articles réglémentaires.

Examinons maintenant si le pouvoir exécutif ainsi organisé, peut envahir la puissance et menacer la liberté.

Il serait électif par des délégués de tous les départemens; l'intérêt national répondrait de la bonté des suffrages.

Il serait temporaire; quand les fonctions sont courtes, le premier sentiment est de les bien remplir. L'ambition est un fruit tardif de la puissance; on ne lui donnerait pas le tems de mûrir.

Il n'aurait aucun denier public à sa disposition ; un usurpateur ne va pas loin, quand il n'est pas maître des finances.

Il ne commanderait jamais les forces de terre et de mer ; ce sont les grands capitaines qui sont dangereux pour la liberté. César n'eût jamais asservi Rome, s'il ne se fût approprié depuis long-tems ses légions.

Emploierait-il un général à l'envahissement de l'autorité ? Il est rare qu'un général assez ambitieux pour être un traître, veuille s'abaisser à n'être qu'un vil instrument d'usurpation ; les grands scélérats recherchent les premiers rôles. Il faudrait de plus corrompre l'armée entiere, et la révolution a prouvé que ce n'était pas une chose aisée ; on en appelle à la Fayette et à Dumouriez. D'ailleurs, la constitution et les institutions qui doivent la suivre, rempliraient bien mal leur but, si elles ne créaient, si elles ne maintenaient l'esprit public dans l'armée, comme parmi les autres citoyens. Ajoutez que la solde et l'existence de l'armée, restant au pouvoir du corps législatif, il pourrait la licencier dans ces cas extraordinaires.

Se coaliserait-il avec quelques puissances ennemies pour détruire la République ? Il serait difficile qu'une pareille conjuration pût se tramer sans intermédiaires, et que de tant d'agens

de la République, aucun ne se montrât assez républicain pour la révéler. Les cours de l'Europe se sont liguées avec le dernier roi pour renverser la liberté naissante ; on connaît le résultat de leurs efforts. La liberté virile aurait-elle plus de dangers à courir, et moins de succès à espérer ? La France aura bien plus à craindre de sa mauvaise organisation intérieure, que des vaines tentatives de ses ennemis.

Enfin, si toutes les garanties que je viens de présenter ne rassuraient pas encore assez la liberté contre les entreprises possibles du pouvoir exécutif, on pourrait statuer que dans le cas où il serait prouvé que le dépositaire de ce pouvoir aurait formé quelque complot ou tentative contre la sûreté de la République, la constitution de l'état, et aurait mis la liberté en danger, il pourrait être destitué par l'assemblée des électeurs qui l'auraient nommé, réunie au grand jury national. Mais dans aucune circonstance, je ne voudrais pas qu'il pût l'être par le corps législatif, afin de ne pas établir entre ces deux pouvoirs une opposition et une lutte qui tendrait à affaiblir et à dégrader l'action du gouvernement, ou à donner une trop grande puissance au corps législatif.

A l'époque de la révolution où nous sommes parvenus, il ne serait peut-être pas inutile de

tracer ici quelques traits du caractere et des qualités que devrait réunir celui qui serait chargé des fonctions exécutives. Il faudrait qu'à une grande fermeté de caractere, à une sagesse acquise par l'expérience des affaires et des hommes, il joignît cet esprit conciliateur qui tempere les passions, assoupit les haines, et sait rallier tous les intérêts à l'intérêt commun de la liberté, de la justice et de l'ordre; que son nom n'eût été attaché à aucun de ces partis qui ont déchiré la République et laissé dans les cœurs des ressentimens ou des doutes; qu'il eût traversé la révolution sans s'être souillé de ses erreurs, ni fait soupçonner d'ambition et d'intrigues particulieres; qu'il eût rendu des services assez essentiels à la République pour mériter une grande estime, sans avoir appellé sur lui des regards inquiets et jaloux; que dans l'ordre de ses connaissances il ne fût étranger ni aux relations extérieures, dont la science concourt à maintenir la paix de l'état au-dehors, ni aux vues d'administration intérieure, qui assurent la tranquillité au-dedans; en un mot, qu'à des principes de droiture à toute épreuve, il ajoutât des principes de liberté bons et sains, et un patriotisme pur et éclairé. Voilà celui qui, dans les circonstances actuelles, me paraîtrait propre à soutenir le fardeau honorable du gouvernement. Je ne crois

pas qu'il fût politique de le choisir au sein de la Convention, ni d'aller le prendre au milieu des armées. Qu'on ne se hâte pas d'appliquer ces traits à aucun individu ; je proteste que je n'ai cherché que la convenance des qualités, sans m'occuper des personnes. Constamment éloigné de tout esprit de cotterie, je déclare que je suis l'homme du monde le moins propre à me rendre la trompette d'aucun parti ; mais si je connaissais un citoyen qui rassemblât les qualités absolues et relatives convenables à la premiere magistrature de la République, je croirais bien servir mon pays que de l'indiquer à l'opinion.

§ V et dernier. *Réflexions ultérieures et indication de quelques autres garanties.*

Il n'entrait pas dans mon plan de m'occuper de la partie constitutionnelle de la division du territoire, des administrations civiles et des fonctions judiciaires. Il me semble qu'en supprimant les assemblées de district, et en y substituant de grandes communes, on rendrait l'administration plus simple et plus économique, et qu'il conviendrait de réduire le nombre des tribunaux. Avec ces légeres modifications, on pourrait laisser subsister dans cette partie la constitution de 1791, qui, avec de grands défauts sans doute,

a eu cependant la gloire de poser les fondemens les plus sûrs de l'ordre administratif et municipal; fondemens que les secousses de la révolution n'ont pu ébranler, et qui ont sauvé la République des déchiremens qui l'auraient dissoute sans ce lien des départemens, qui en a retenu toutes les parties.

Il est sur-tout deux institutions précieuses à conserver, celle des juges de paix, et celle des jurés. La premiere a étouffé cette hydre de la chicane, dont les cent têtes dévoraient le patrimoine des familles, et qui entretenait une guerre de procédure, de haines et d'injures qui ne s'éteignait que dans la ruine des plaideurs. La seconde sera toujours la plus ferme sauve-garde de la liberté civile et de la sûreté personnelle, ces deux plus grands biens dont l'homme puisse jouir dans l'ordre social. Il faut se hâter d'étendre cette institution à l'exercice de la presse, cet autre boulevard de la liberté publique; car il n'y a que la société qui puisse juger si la manifestation des opinions blesse ses intérêts et ses droits, et l'on sait que les jurés représentent le peuple.

Une fois que les ressorts du gouvernement seront organisés, on ne manquera pas d'établir comme un principe inébranlable, que les sections des grandes communes, ainsi que les

assemblées primaires, ne pourront s'assembler ni délibérer que dans les cas et les formes indiqués par la constitution. Ce principe dérive de la nature du gouvernement représentatif, et c'est dans sa conservation que repose le maintien de la tranquillité publique. Quand le peuple a délégué toutes les fonctions civiles et politiques; quand il a, pour veiller à ses intérêts, des représentans, des administrateurs et des juges; quand il n'est aucune sorte de besoins à exprimer, de demandes à former, de torts à faire redresser pour lesquels il ne trouve une autorité constituée prête à l'entendre et à lui rendre justice, le peuple, ni pour son bonheur, ni pour ses droits, n'a plus rien à desirer. Ce qui avait précipité la République dans une effroyable anarchie, c'est cette multitude de corps délibérans placés à côté des magistrats publics, et qui produisaient un cahos d'opinions et de volontés, qui jettaient de l'incertitude dans les affaires et entravaient l'action du gouvernement. Il est tems que chacun reprenne sa place dans l'ordre civil et politique, et que l'on soit enfin convaincu que, si l'on veut avoir un gouvernement, il faut que l'on sache être gouverné. Avec le droit de pétition et la liberté de la presse, il n'est aucune loi mauvaise ou insuffisante que l'on ne puisse faire corriger ou completter,

aucune bonne loi à faire que l'on ne puisse solliciter, aucun abus dont on ne puisse obtenir la réparation. On n'a pas assez calculé l'étendue et la force de ces deux garanties. Dans des tems de trouble et de révolution, l'opinion n'est souvent qu'une lutte d'intérêts et de passions diverses ; mais lorsque toutes les agitations se sont calmées, et que l'esprit public se forme, l'opinion devient, dans un état libre, une véritable puissance qui, par la seule influence des lumieres, sert de régulateur et de contre-poids aux autorités qui voudraient abuser de la leur, de supplément à la constitution, et de sentinelle à la liberté publique.

Il importerait d'examiner ce que la liberté peut craindre un jour de l'entretien d'une force armée considérable, et par quels moyens la constitution, qui doit tout prévoir, peut empêcher que le gouvernement ne dégénere en gouvernement militaire. La République ne doit que des couronnes aux braves défenseurs qui ont triomphé de ses ennemis, et il n'y aurait pas assez de récompenses pour eux, s'ils n'avaient déja trouvé la plus douce et la plus glorieuse dans le sentiment qui les a conduits à la victoire, et dans leur infatigable amour de la liberté. Il faut maintenir cet esprit excellent dans nos armées. Le plus sûr moyen est de les bien composer.

Laissons

Laissons aux états absolus à former leurs légions d'une soldatesque abrutie, et d'un ramas de vagabons qui n'ont aucune patrie, et ne sont contenus que par la verge d'une discipline inflexible. Les soldats d'un peuple libre ne doivent être que des citoyens. Tant que les armées romaines ne furent composées que de citoyens attachés à la République par l'esprit de famille et l'intérêt de la propriété, la liberté ne fut point en péril, et Rome n'eut que des légions fidelles. Mais si-tôt que Marius eut enrôlé tous les citoyens indistinctement, esclaves, affranchis, prolétaires, l'esprit de la république se perdit dans les camps, les soldats ne furent plus à la patrie, mais à leurs généraux, et l'on sait comment César profita de cet affaiblissement des mœurs républicaines. Parmi nous, le droit de défendre la patrie doit se mesurer sur l'intérêt qui fait qu'on en a une. Nos bataillons de requisition ont bien prouvé ce qu'on devait attendre d'une jeunesse qui portait dans les camps un sentiment de liberté éclairé par l'instruction, et un courage fortifié de l'idée qu'en combattant pour la République, elle combattait en même-tems pour ses parens, pour sa propriété, pour ses foyers. Dans un pays libre, le privilége d'être armé, soit durant la paix, soit en tems de guerre, est attaché à la garantie qu'on

n'abusera jamais de ses armes pour attenter à la sûreté publique, ni à la constitution de l'état. Ainsi, n'admettre dans les armées que des soldats intéressés à les bien défendre, entretenir sur pied le moins de troupes possible, mais savoir où les prendre au besoin, les tenir éloignées sur les frontieres, ne pas laisser un général trop long-tems attaché à la même armée, rompre tous les intérêts particuliers pour les fondre dans l'intérêt national : telles sont les principales précautions pour assurer à la République des armées fidelles, et pour empêcher que le gouvernement militaire n'envahisse le gouvernement civil.

Ceci me conduirait à rechercher quel doit être l'esprit de la République Française, comment la constitution et la liberté puiseraient de nouveaux moyens de garantie dans les institutions, dans les mœurs, dans les lois, dans l'instruction publique ; comment et sur quelle pente doit être dirigé l'esprit public ; comment les lois influent sur les mœurs, et les mœurs réagissent sur les lois ; comment tous les principes de la constitution doivent se retrouver dans la législation, afin que la liberté, la sûreté, la propriété, tous les droits de l'homme et du citoyen, soient attachés par des liens communs et inséparables. Mais d'aussi grands rapports exigeraient

un autre ouvrage, et le tems et mes forces m'ont déja averti que celui-ci est trop au-dessous de l'intérêt du sujet.

Je termine par deux observations; l'une que si la constitution qu'on nous prépare renferme en elle-même, comme je le présume, des moyens naturels de la corriger, jamais, dans aucun tems, il ne faut attribuer à une Convention d'autre pouvoir que celui relatif aux changemens à faire à l'acte constitutionnel. Voilà le cercle naturel de sa délégation. C'est une idée fausse dont on a trop abusé, que celle de croire que, du moment qu'une Convention est assemblée, tous les autres pouvoirs disparaissent devant le sien. Une délégation aussi générale et aussi absolue serait contraire aux intérêts et aux droits du peuple, et mettrait la liberté publique en péril. Le peuple ne peut pas établir comme un principe la possibilité de la tyrannie, et la réunion des pouvoirs y conduit. Si des circonstances aussi extraordinaires que celles où la France s'est trouvée, ont pu la déterminer à investir la Convention actuelle du pouvoir constituant et du pouvoir législatif, c'était déja une attribution exorbitante, dont le résultat a été l'envahissement du pouvoir exécutif et même judiciaire. On ne pourrait contempler sans effroi le renouvellement d'une

pareille autorité dans l'avenir, et il sera beau à la Convention de poser elle-même une barriere telle, que nulle convention qui serait appellée dans la suite pour réparer quelque omission, ou corriger quelque erreur dans la constitution, ne puisse, sous aucun prétexte, s'arroger une autre mission, et que nulle législature n'ait la faculté de déléguer à ses membres aucune attribution de pouvoir ou de fonctions qu'ils puissent exercer hors de son sein.

La seconde, c'est qu'un peuple qui veut conserver sa liberté, ne doit pas souffrir qu'un citoyen acquiere assez de crédit, de célébrité et de puissance, pour inspirer de l'ombrage à la république; et sous ce rapport, il conviendrait d'examiner si l'ostracisme ne serait pas une institution susceptible d'être naturalisée parmi nous. Quoique nous ne devions être ni Grecs ni Romains, et que ce qui était bon pour un peuple ne vaille rien pour un autre, je n'ai point assez considéré l'ostracisme dans ses avantages et ses inconvéniens, pour assurer qu'il ne serait ni utile ni praticable dans nos mœurs. Il me semble qu'il serait à desirer de trouver un moyen doux et légal qui, sans porter avec lui aucun caractere de peine et de flétrissure, pût préserver la société des dangers qu'elle aurait à courir de la part

d'un de ses membres, et qu'il y aurait de l'avantage à pouvoir dire à un citoyen devenu trop redoutable : *Vous êtes un objet de crainte ou de trouble pour la République, éloignez-vous de son sein.* Il s'écoulerait long-tems peut-être, avant que le peuple fût fatigué d'entendre louer un Aristide; mais il y aurait plus d'un Pisistrate et d'un Périclès qu'il s'applaudirait d'avoir exclu.

Je livre cette idée à la méditation de la commission des onze. Le moment approche où elle va présenter à la France le résultat de ses travaux, et appeller sur lui l'opinion publique, avant de l'offrir à la délibération du peuple. J'ai voulu aussi acquitter mon tribut, et jetter en avant quelques réflexions qui pussent servir à ramener l'attention sur des principes que tant de passions et d'intérêts ont obscurcis. On s'est étonné qu'il y ait eu si peu d'ouvrages sur un sujet qui touche de si près au bonheur commun. Mais les esprits ont été si froissés par les événemens, si épouvantés par le crime et la tyrannie, si flétris par la tristesse et le deuil; il y a si peu de tems que la pensée respire, et que les cœurs peuvent s'ouvrir; le plan d'une constitution exige des méditations si longues et si profondes, que l'on doit être peu surpris que les lumieres de la raison publique n'aient fait jaillir

encore que de faibles étincelles. L'habitude et le besoin de ne faire ou de ne lire que des papiers du jour, ont forcé la plupart des écrivains à y déposer le germe de leurs idées, sans avoir le tems de les développer. L'époque actuelle ouvre aux esprits un essor plus libre et plus vaste, et je ne doute pas que le rapport de la commission ne soit le signal et le réveil de toutes les pensées, comme il doit être l'objet de toutes les espérances.

TABLE des matieres contenues dans cet ouvrage.

Avant-propos..... page 3.

PREMIERE PARTIE.

Examen de la Constitution de 93.

§ Ier. *De la déclaration des droits*... page 13.

§ II. *De l'acte constitutionnel considéré dans son principe*..... 28.

§. III. *Que la Constitution de 93 n'offre ni garantie pour la liberté publique, ni garantie pour le Corps législatif et le Gouvernement*..... 43.

SECONDE PARTIE.

De l'Esprit de la Constitution qui convient à la France.

§ Ier. *Considérations générales sur les causes qui ont empêché l'établissement d'une bonne constitution*.... page 64.

§ II. *But général et fondemens de toute Constitution*..... 81.

Des droits individuels..... page 85.
Des droits du corps social..... 96.

§ III. *Que la constitution représentative est seule convenable à la République Française, et des principes généraux qui en dérivent*..... 101.

§ IV. *De la combinaison et de l'organisation des différens pouvoirs ou fonctions délégués par le peuple.*
Du droit de suffrage ou des élections.. 112.
Du corps législatif, et des moyens de garantie résultans de sa division.. 132.
De la garantie du pouvoir législatif.. 146.
Du pouvoir exécutif ou du gouvernement, et des précautions pour assurer son indépendance et garantir la liberté contre ses entreprises..... 153.

§ V et dernier. *Réflexions ultérieures, et indications de quelques autres moyens de garantie*..... 179.

F I N.